

KOMMUNAL BUDGETPROCESS OCH PROJEKTADMINISTRATION FÖR BYGGPROJEKT

Uno Odenmar

**Avdelningen för Byggproduktionsteknik
Lunds Tekniska Högskola 1983**

KOMMUNAL BUDGETPROCESS OCH PROJEKTADMINISTRATION FÖR BYGGPROJEKT

En jämförande studie med sikte
på effektivare samordning mellan
två beslutssystem

UNO ODENMAR

Avdelningen för Byggproduktionsteknik
Lunds Tekniska Högskola
Box 725
S-220 07 Lund 7



CODEN: LUTVDG/TVBP-1005)/1-183/(1983)

© 1983 Uno Odenmar

Mångfaldigande av innehållet i denna bok, helt eller delvis, är enligt lag om upphovsrätt av den 30 december 1960 förbjudet, utan medgivande av författaren. Förbudet gäller varje form av mångfaldigande, genom tryckning, duplicering, stencilering, bandinspelning etc.

Printed in Sweden
Infotryck ab
MALMÖ 1983

FÖRORD

Föreliggande avhandling är resultatet av ett arbete som påbörjades under våren 1977 genom att riktlinjerna för dess arbete inom arbetsområdet och dess förväntade målsättning konkretiserades i samarbete med professor Sten Wallin.

Ambitionen att vidareutveckla och tillföra ämnet byggprojektadministration något nytt, föddes naturligt nog inte som en plötslig idé, utan har snarare tillkommit under många år av successivt framväxande ökad kunskap och erfarenhet om byggprocessen. I skrivande stund, våren 1983, omfattar erfarenheten bl a 26 år med projektering och genomförande av byggprojekt varav de senaste 7 åren som byggprojektledare vid Malmö kommuns fastighetskontor.

Att erinra sig vem, hur och vad som i olika sammanhang och beslutssituationer påverkat och medverkat till den referensram som idag utgör grunden för de värderingar, bedömningar och beslut jag, i min strävan till objektivitet ändå subjektivt, gör och fattar, är svårt att ange.

Det känns angeläget att betona att om någon känner igen sig utan att nämnas vid namn eller finner någon referens vilken ej tillräckligt tydligt angivits, så tackar jag denne till synes anonyma källa särskilt och hoppas att jag förvaltat kunskaperna väl.

Denna avhandling utgör inget slutmål i sig, utan, som jag hoppas, en väsentlig del i ett ständigt pågående utvecklingsarbete inom ämnesområdet byggprojektadministration, särskilt med avseende på kommunala byggprojekt, på vilket bl a samhälle, ekonomi och miljö ställer allt större krav.

Malmö, våren 1983

Uno Odenmar

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	sid
FÖRORD	3
KAPITEL 1 INLEDNING	9
1.1 Bakgrund	9
1.1.1 Samhället förändras	9
1.1.2 Kommunal budgetprocess	10
1.1.3 Byggprocessen	14
1.2 Syfte och avgränsningar	15
1.2.1 Avhandlingens syfte	15
1.2.2 Avhandlingens avgränsningar	17
1.3 Definitioner	17
1.4 Genomförande	17
KAPITEL 2 KOMMUNAL EKONOMISK LANGTIDSPLANERING	23
2.1 Allmänt	23
2.2 Långtidsplanering - flerårsplan	23
2.3 Organisation	24
2.4 Information	27
2.5 Beslutsprocess för budget	28
2.6 Beslutsprocess för kommunala nybyggnadsobjekt	30
KAPITEL 3 PROJEKTADMINISTRATION FÖR BYGGPROJEKT	31
3.1 Allmänt	31
3.2 Projektidentifikation	31
3.3 Situationsanalys	33
3.4 Målformulering	33
3.5 Programutformning	35
3.6 Alternativa förslag	35
3.7 Genomförande	35
3.8 Nyttjande - uppföljning	36
3.9 Systemanalys	36
KAPITEL 4 SAMORDNAD PLANERING	37
4.1 Nuvarande planering	37
4.2 Orsakssammanhang - systemkonstruktion	37
4.3 Objekturel	38
KAPITEL 5 METODANGREPPSSÄTT	41
5.1 Angreppssätt	41
5.2 Målgrupper - grupprelaterade intresseområden	43
5.2.1 Interna relationer	47
5.2.2 Externa relationer	49
5.3 Genomgående planeringsrutiner	51
5.3.1 Systemplanering	51
5.3.2 Projektplanering	51
5.3.3 Organisation	51
5.3.4 Informationssystem	54

	sid
KAPITEL 6 METODBESKRIVNING	56
6.1 Karaktäristik	56
6.2 Informationsmaterial - beslutsunderlag	56
6.3 Planeringsrutiner - orsakssammanhang	57
6.4 Objektaxel vid projektfödelse	57
KAPITEL 7 PROJEKTANALYSER	60
7.1 Ishall - inledning	60
7.1.1 Ishall - första skedet	62
7.1.2 Ishall - andra skedet	62
7.1.3 Ishall - reflektioner kring projektarbetet	62
7.1.4 Ishall - systemkonstruktionens giltighet	63
7.2 Fritidsgård - inledning	64
7.2.1 Fritidsgård - första skedet	65
7.2.2 Fritidsgård - andra skedet	65
7.2.3 Fritidsgård - reflektioner kring projektarbetet	66
7.2.4 Fritidsgård - systemkonstruktionens giltighet .	67
7.3 Dagcenter - inledning	67
7.3.1 Dagcenter - första skedet	68
7.3.2 Dagcenter - andra skedet	69
7.3.3 Dagcenter - reflektioner kring projektarbetet .	69
7.3.4 Dagcenter - systemkonstruktionens giltighet ...	70
7.4 Elevhem - inledning	71
7.4.1 Elevhem - första skedet	72
7.4.2 Elevhem - andra skedet	72
7.4.3 Elevhem - reflektioner kring projektarbetet ...	74
7.4.4 Elevhem - systemkonstruktionens giltighet	74
7.5 Vårdskola - inledning	76
7.5.1 Vårdskola - första skedet	76
7.5.2 Vårdskola - andra skedet	77
7.5.3 Vårdskola - reflektioner kring projektarbetet .	77
7.5.4 Vårdskola - systemkonstruktionens giltighet ...	79
7.5.5 Sjuksköterskeskolan	79
7.6 Förskolor och fritidshem - inledning	80
7.6.1 Förskolor och fritidshem - första skedet	83
7.6.2 Förskolor och fritidshem - andra skedet	83
7.6.3 Förskolor och fritidshem - reflektioner kring projektarbetet	86
7.6.4 Förskolor och fritidshem - systemkonstruktionens giltighet	87
7.7 Valdemarsro industriby - inledning	87
7.7.1 Valdemarsro industriby - första skedet	88
7.7.2 Valdemarsro industriby - andra skedet	89
7.7.3 Valdemarsro industriby - reflektioner kring projektarbetet	89
7.7.4 Valdemarsro industriby - systemkonstruktionens giltighet	90
7.8 Fredriksberg industriby - inledning	91
7.8.1 Fredriksberg industriby - första skedet	91
7.8.2 Fredriksberg industriby - andra skedet	92
7.8.3 Fredriksberg industriby - reflektioner kring projektarbetet	92
7.8.4 Fredriksberg industriby - systemkonstruktionens giltighet	94

KAPITEL 8	REFLEKTIONER KRING PROJEKTARBETET	95
8.1	Sammanfattande analys - en generalisering	95
8.2	Fritidsförvaltning	95
8.2.1	Allmänt	95
8.2.2	Ishall	96
8.2.3	Fritidsgård	96
8.3	Omsorgsstyrelse	97
8.3.1	Allmänt	97
8.3.2	Dagcenter	98
8.3.3	Elevhem	99
8.4	Skolförvaltning	99
8.4.1	Allmänt	99
8.4.2	Vårdskola	100
8.5	Socialförvaltning	101
8.5.1	Allmänt	101
8.5.2	Förskolor och fritidshem	101
8.6	Fastighetskontor	102
8.6.1	Allmänt	102
8.6.2	Valdemarsro industriby	102
8.6.3	Fredriksberg industriby	103
8.7	Sammanfattande analys - slutsats	103
KAPITEL 9	SYSTEMKONSTRUKTIONENS GILTIGHET	105
9.1	Sammanfattande analys - en generalisering	105
9.2	Fritidsförvaltning	105
9.2.1	Allmänt	105
9.2.2	Ishall	106
9.2.3	Fritidsgård	110
9.3	Omsorgsstyrelse	114
9.3.1	Allmänt	114
9.3.2	Dagcenter	114
9.3.3	Elevhem	119
9.4	Skolförvaltning	123
9.4.1	Allmänt	123
9.4.2	Vårdskola	123
9.5	Socialförvaltning	128
9.5.1	Allmänt	128
9.5.2	Förskolor och fritidshem	128
9.6	Fastighetskontor	129
9.6.1	Allmänt	129
9.6.2	Valdemarsro industriby	129
9.6.3	Fredriksberg industriby	134
9.7	Sammanfattande analys - slutsats	138
KAPITEL 10	LEDNING OCH SAMARBETE	139
10.1	Allmänt	139
10.2	Väl genomarbetade förutsättningar	140
10.3	Kontinuerlig erfarenhetsåterföring	141
10.4	Brukarmedverkan i projektarbetet	141
10.5	Riktlinjer för dokumentation	142
10.6	Referensobjekt	143
10.7	Metoder och hjälpmedel	143
10.8	Brukarmedverkan i byggprocessen	143

	sid
KAPITEL 11 ERFARENHETSÅTERFÖRING	145
11.1 Allmänt	145
11.2 Kontinuerlig kostnadsuppföljning	145
11.3 Kalkyldata från referensobjekt	146
11.4 Medveten kostnadsstyrning	146
11.5 Kostnadsbesparande planering	147
11.6 Kostnadsmedveten drifts- och underhållsplanering	147
11.7 Totalbedömning av framtida årskostnader	147
11.8 Relevant beslutsunderlag	148
KAPITEL 12 PROJEKT I LANGTIDSPLANERING	149
12.1 Allmänt	149
12.2 Långsiktig planering	149
12.2.1 Investeringsplanering	149
12.2.2 Långsiktiga konsekvenser	150
12.2.3 Projektidentifikationsfasen	150
12.2.4 Byggnadsprojekt	150
12.3 Ekonomisk flerårsplanering	151
12.3.1 Ekonomisk flerårsplan	151
12.3.2 Situationsanalys	151
12.3.3 Målformulering - verksamhetsplanering - ut- redningskalkyl	153
12.3.4 Program - programkalkyl	156
12.4 Kommunal ekonomisk långtidsplanering KELP/FLAP	158
12.4.1 Finansiell femårskalkyl	158
12.4.2 Program - verksamhetsplanering	158
12.4.3 Alternativ - konsekvenser - värdering - pro- jekteringskalkyl	159
12.4.4 Projektering - anbuds-kalkyl	159
12.5 Årsbudget	159
12.5.1 Årsbudgetens förankring i flerårsplanen - FLAP	159
12.5.2 Byggnads - genomförandekalkyl	160
12.5.3 Index - kostnadsjustering	160
12.6 Systemteori	161
12.6.1 Utvecklingstendenser	161
12.6.2 Pågående förändringar	161
12.6.3 Slutsats	161
KAPITEL 13 BYGGPROJEKT - KOMMUNAL EKONOMI	162
13.1 Byggprojekt	162
13.2 Kommunal ekonomi	167
SAMMANFATTNING	169
SUMMARY	173
LITTERATURFÖRTECKNING	177

KAPITEL 1 INLEDNING

1.1 Bakgrund

1.1.1 Samhället förändras

- Kommer vi att behöva bättre beslutsunderlag och kunnigare beslutsfattare och ledare på olika nivåer i framtiden?
- Kommer allt fler människor att arbeta deltid och därmed minska samhällets möjligheter till skattepengar samtidigt som kraven beträffande service av olika slag ökar?
- Blir det nödvändigt för människorna att använda en del av sin fritid för någon form av samhällsarbete?
- Kommer sysselsättningsproblemen att påverka frivilliginsatser på daghem, skolor och sjukhus? Leder detta i sin tur till en annan syn på arbete och planering av arbetsmiljön?
- Kommer kraven på större öppenhet, decentralisering och delaktighet i besluten att öka? Kommer människorna att ställa krav på bättre kontroll och överblick över den egna arbetssituationen?
- Hur påverkas besluten om intresset ökar från kommuninvånarna om insyn i kommunala frågor?

Listan på frågor beträffande morgondagen kan göras lång. Hur svaren än blir på de enskilda frågorna, förutsättes i denna avhandling att kravet kommer att öka på noggrann uppföljning om hur skattepengar används.

Kommuninvånarna ställer bl a krav på service beträffande daghem, skolor, servicecentra för pensionärer, sjukvård, omsorg om utvecklingsstörda och möjligheter för olika fritidsaktiviteter.

"Då dessa behov, i den mån det handlar om offentliga tjänster, inte regleras av marknadsmekanismen, utan bara kan göra sig gällande i en politisk process, måste denna process vara tillräckligt flexibel och effektiv för att ge uttryck för medborgarnas prioriteringar. Ju mindre den politiska beslutsenheten är desto konkretare kan alternativen för resursanvändningarna formuleras och desto lättare är det att tyda medborgarnas prioriteringar." (Rudolf Meidner)

Kommuninvånarna förutsättes att i allt högre grad intressera sig för vilken prioritering som göres och hur de politiska besluten kan påverkas. Inom samtliga områden rör vi oss med komplicerade samband och återkopplingar.

För att tillgodose service krävs planering, styrning, organisation, information och öppenhet mot samtliga medverkande. Förutsättningarna för socialt inriktad samhällsplanering är ökat inflytande från kommuninvånare och nyttjare. För all verksamhet krävs någon form av administration, för många objekt krävs särskild projektadministration av något slag och för byggprojekt i synnerhet.

Vid planering av byggprojekt och uppskattning av dess ekonomiska ramar bedömes och fastställs mycket förenklat faktorer som kvalitet, funktion, drift, verksamhet, personalresurser och kostnader för respektive. Uttryckt i andra termer fastställs kapitalbudget (anslag), kapitaltjänstkostnader

(driftskostnader för anläggningen) och personalbudget.

Med dagens och morgondagens snäva ekonomiska ramar kan också komma

- människornas önskemål om ökat medinflytande,
- önskemål om utökad delegering av planering och kostnadsansvar för att tillvarata de anställdas kunskaper om verksamheten,
- önskemål om ökad arbetstillfredsställelse samt brukarmedverkan.

Det samhällsekonomiska läget inför 1980-talet innebär dessutom, att tidigare tendenser där brister i samhället och den offentliga politiken kunnat avhjälpas genom vidgade insatser, kan komma att omprövas. Expansivt inriktad utveckling bedömes minska och prövas parallellt med granskning av den verksamhet som redan finns (SOU 1979:61 "Förnyelse genom omprövning"). Kommunerna förväntas i ökad omfattning lägga tonvikten på den ekonomiska redovisningen i avsikt att erhålla bättre information om kostnaderna och dess påverkbarhet. Därmed blir ökad samordning mellan olika sektorer nödvändig. Varje delsektor bör inte okritiskt tillåtas bygga upp var för sig självständiga parallella resurser.

Det är om denna planering, organisation och information för förverkligande av sådan verksamhet som ger anledning till byggprojekt, som denna avhandling kommer att handla om.

1.1.2 Kommunal budgetprocess

I kommunal planering ingår ekonomisk långtidsplanering (KELP). En ekonomisk flerårsplan (FLAP) för de närmaste fem åren utarbetas innan ettårsbudgeten för det närmaste året färdigställs. Denna flerårsplan är ämnad att fungera som vägledning för ettårsbudgeten. Arbetet med ettårsbudgeten startar oftast i mars månad året före budgetåret. Flerårsplanen bör alltså vara klar tidigt på våren året före femårsperioden. En första kostnadsuppskattning för ett byggobjekt göres alltså mer än fem år innan byggobjektet slutredovisas.

När det gäller kommunala byggobjekt, handlägges dessa i Malmö kommun av fastighetskontoret. En förvaltning som avser att låta uppföra en nybyggnad, beställer uppdraget hos fastighetsnämnden som delegerar det till fastighetskontoret. Fastighetskontoret utser en projektledare för byggprojektet. Projektledaren startar med erforderliga utredningar och vid aktuell tidpunkt, projektering. Projektledaren disponerar över i budgeten upptaget anslag och är totalt sett ansvarig för hela byggprojektet.

Av ovanstående framgår att första gången kostnaderna för ett byggprojekt bedöms, detta göres så tidigt att någon projektledare eller annan direkt byggsakkunnig ej medverkar. Om utredningsarbetet trots allt skulle vara påbörjat, är det i ett sådant tidigt skede, att kostnaderna är mycket svåra att bedöma. Ett i flerårsplanen angivet anslag är inte bindande, men att öka anslaget efterhand eller vid tidpunkten för arbetet med budgetförslaget till kommande budgetår, är ingen uppskattat åtgärd. Målsättningen bör alltså vara att skapa rutiner och hjälpmedel som direkt kan användas även vid framtagandet av kostnader användbara vid ekonomisk långtidsplanering. Eftersom respektive förvaltnings omsättning är lika med beviljade anslag och beviljade anslag är lika med beräknade kostnader för verksamheten är det angeläget att kostnaderna så tidigt som möjligt beräknas med alternativa lösningar. När olika objekt aktualiseras, särskilt i en budget, skapas genast förväntningar, som påverkas mer ju längre tidsperioden är mellan en första planering och verkställighet. Behov av styrning finns därmed så snart beslut

Projektet



1. Som det beskrevs för projektgruppen.

2. Som projektgruppen föreslog det.



3. Som ledningsgruppen tillstyrkte det



4. Som det beslutades efter förhandlingar



5. Som det till slut blev.



6. Som PR-avdelningen beskrev det



7. Vad personalen egentligen ville ha

Ur Landat och Blandat, Luftfartsverkets tidning

om ett objekt föreligger även om dess verkställighet inträffar flera år senare.

En kortfattad rapport om "KOSTNADSKALKYLERING OCH KOSTNADSSTYRNING, en jämförelse av kostnadsblockets (byggforskningsrådet) rapporter och tidigare utgiven litteratur", har gjorts som en förstudie till denna avhandling, avseende det principiella innehållet i olika rapporter och utredningar rörande kostnadsstyrning och kalkylering. Ämnesområdet - kostnadsstyrning och kalkylering - behandlas ej särskilt i denna avhandling, utan ingår som en del i sammanhanget.

Den kommunala budgetprocessens omfattning kan naturligt nog variera beroende på kommunens storlek och olika fastställda rutiner. Kommunal budgetprocess, avviker också från den privata företagssidans budgetprocess, beträffande byggprojekt men likheterna bedöms ändå som så väsentliga, att föreliggande arbete bör tjäna både större och mindre kommuner samt privata sektorn.

Den kommunala budgetprocessens resursknapphet kräver ofta att centrala krav utföras i samband med budgetarbetet omfattande

- bättre prioriteringsunderlag
- bättre styrinstrument

Utöver resursknapphet krävs bättre budgetunderlag för att tillgodose

- ökat intresse från kommuninvånarna om insyn i kommunala frågor
- önskemål om väsentligt utökad delegering av budget och kostnadsansvar för att tillvarata de anställdas kunskap om verksamheten och öka arbetstillfredsställelsen

Verksamhetsansvariga bör ange detaljeringsnivån på materialet. Olika detaljeringsnivåer för olika verksamheter. Detaljerna får dock ej skymma helheten. Budgetmaterialet bör ligga på en högre nivå.

Budgetarbete styrs oftast av särskilt budgetreglemente ur vilket framgår

- anslagsprinciper
- riktlinjer för handläggning av budgetavvikelser
- riktlinjer för handläggning av kompletteringsbudget
- riktlinjer för handläggning av kapitalobjekt (lokalbehovs- och nybyggnadsärenden)
- kompetensfördelning mellan kommunledning och respektive nämnder
- regler för ansvarsfördelning av olika planeringssteg

Budgetunderlaget bör utformas så det blir

- lättillgängligt med enkelt språk
- översiktligt i mindre volymer
- överskådligt med hjälp av diagram, staplar och schema
- bättre nivåanpassning

- lättare att ändra i underlaget
- större integration
- enklare att använda datatekniken

Budgetunderlaget bör innehålla

- översiktlig målbeskrivning
- beskrivning av problem och förändringar
- verksamhetskaraktistik om t ex vilka prestationer som utförs och vilken servicenivå verksamheten ger
- en sammanfattning av resursanspråken

Budgetskrivelser bör omfatta

- mål- och verksamhetsbeskrivning
- en integration mellan flerårsplan och årsbudget
- en integration mellan kapital-, drift- (kapitaltjänstkostnader) och personalbudget

Mål- och verksamhetsbeskrivningen bör för att kunna vara användbar på verksamhetsnivå, brytas ned till gripbara enheter. Beskrivningen bör finnas för varje delområde, varje budgetår.

Inom Malmö kommuns kommunala förvaltningar pågår ett omfattande förändringsarbete gällande införandet av ett nytt Redovisning - Budget - System förkortat REBUS.

REBUS-projektet förväntas innebära åtgärder vilka medför konsekvenser som berör en stor del av kommunens anställda och politiker, förändringar som i slutändan förväntas komma samtliga kommuninvånare till del i form av bl a effektivare och mindre resurskrävande system.

REBUS innebär också styrning med större verksamhetsanslag (ramstyrning) än tidigare kapitalbudget.

REBUS syftar till att

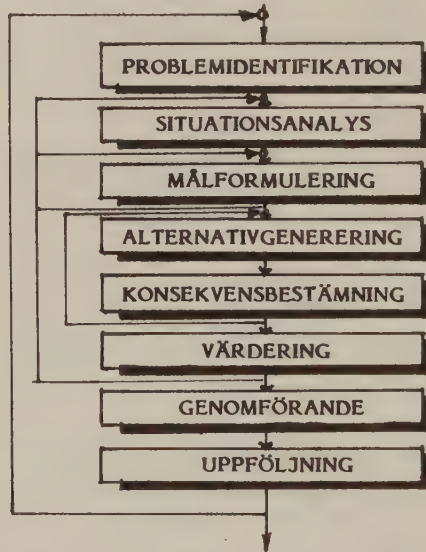
- stimulera till effektivare resursutnyttjanden
- införa ett rambudgettänkande under löpande budgetår
- lägga tyngdpunkten på resultatet
- förbättra budgetuppföljningen under löpande budgetår

Mot bakgrunden av här redovisad kommunal budgetprocess och betydelsen av att så tidigt som möjligt få en så noggrann uppfattning om vad en verksamhet innebär, är det nödvändigt att studera vad som ligger till grund för vad som kommer till uttryck i kapital-, och drifts- samt personalbudget.

Det framstår som angeläget att när verksamheten kräver nya byggprojekt, vilka oftast väsentligen påverkar flera budgettitlar, den kommunala budgetprocessen och byggprojektprocessen integreras i högre grad än nu.

1.1.3 Byggprocessen

Byggprocessen har i tidigare facklitteratur beskrivits på många sätt. En beskrivning av byggprocessen göres för det mesta i syfte att särskilt belysa frågor i samband med byggprojekt. På karaktären och avhandlingens tyngdpunkt på problem kring beslutsprocessens tidiga skeden vid byggprojekt, väljes här en mera generell modell för problemlösningsprocessen. Modellen hämtas från professor Yngve Hammarlunds föredrag om projektadministrativa problem och visas i nedanstående figur. Modellen finns också beskriven i boken "Projektadministration" av samma författare.



Modellen illustrerar ett problemlösningsförlopp med ett antal olika faser

- projektidentifikation
- situationsanalys
- målformulering
- alternativgenerering
- konsekvensbestämning
- värdering
- genomförande
- uppföljning

som i modifierad form redovisas under rubriken "projektadministration" i denna avhandling.

Modellen överförd i modifierad form på byggprocessen bedöms här ge möjlig-

heter till att, förutom brukarens krav, redovisa hur ett kommunalt byggprojekt påverkas av sin kringvärld, samhällets politiska beslut och av kommuninvånarna som i framtiden tilltänkta nyttjare.

Denna avhandling behandlar i första hand byggprojektprocessens första skeden med beaktande av att denna tar sin början vid första skedet av problemidentifikation för behovet av en verksamhet som kräver ett byggprojekt.

Brukaren - en kommunal förvaltning - som ofta inte är direkt byggsakkunnig, skall genom sin medverkan i en komplicerad process, ges möjlighet till en framtida verksamhet i en färdig byggnad, på ett sådant sätt att tidigare uppgjorda mål för verksamheten uppfylles och förhoppningsvis på ett så flexibelt sätt att framtida önskemål om förändringar i rimlig omfattning kan tillgodoses.

För att genomföra en så komplicerad process, krävs naturligt nog tillräckliga kunskaper hos projektledaren men väsentligt är också att det blir

- positiva relationer mellan i projektet ingående intressenter
- konkreta samarbetsformer
- lämpliga medarbetare i projektet

Problemlösningar kring byggprojektprocessens tidiga skeden, låser ofta väsentliga kostnader för verksamheten för många år framåt, vilket motiverar avhandlingens syfte att skapa bättre medvetenhet om processen och dess inverkan på avsedd verksamhet.

Byggprojektprocessens fasindelning, nedbrytning av projektet i delbeslut med för sina delar klart definierade innehåll, ansvar, resursbehov och tidplan, har för projektets genomförande en avgörande betydelse.

1.2 Syfte och avgränsningar

1.2.1 Avhandlingens syfte

Syftet med detta arbete är att ge riktlinjer för att samordna, integrera och effektivisera två olika beslutsprocesser - den kommunala budgetprocessen vid ekonomisk långtidsplanering och projektadministration för byggprojekt.

Syftet med detta arbete är också att fördjupa kunskaperna om båda beslutsprocesserna, belysa hur beslutsprocesserna påverkas av kommunala styrmedel samt berörda intressenter. Dessutom söka tillföra beslutsprocessen ny kunskap genom att denna görs till föremål för medvetna studier innefattande datafångst, datahantering, bedömning av alternativa lösningar och slutsatser därav.

Syftet är dessutom att pröva en systemkonstruktion - hypotes - med styrande och öppen planering som redovisar aktiviteterna så att beteendevariationer och förändringar i miljön ges möjligheter att direkt påverka beslutsprocessen.

Oavsett en kommuns storlek innebär ett beslut om genomförande av ett byggobjekt och byggprojektprocessen som i sig är självständig skall inordnas, integreras, som en del i en större process - den kommunala budgetprocessen.

Med begreppet beslut avses oftast det officiella beslutet i slutet av en lång process. I detta arbete är avsikten att med en föreslagen systemmodell, inordna och analysera olika avgöranden för hur besluten förberedes i själva processen. Systemmodellen inkluderar hela beslutsprocessen, ett förlopp över tiden, där de officiella besluten utgör formella ställningstaganden, med samtidig bekräftelse på vilka avgöranden och konsekvensbedömningar som läggs till grund för de officiella besluten för genomförande av byggobjekt. Begreppet beslutsfattande i denna avhandling täcker inte bara själva avgörandet utan hela beslutsprocessen.

Systemmodellen syftar till att ge möjligheter för optimalt uttryck för överensstämmelse - harmoni - mellan de olika komponenterna inom systemet. Systemmodellen syftar till att klara förändringar och variationer av beteendet hos miljön inom sin struktur. Systemmodellen syftar också till att öka förståelsen för samverkan mellan de olika delbesluten och förklara sammanhang och betydelse för hela genomförandet.

För byggprocessen har utvecklats särskilda rutiner som kan variera, men i detta arbete givits en mera generell beskrivning. För att samordna byggprojektprocessen med den kommunala budgetprocessen, erfordras förutom att dessa integreras med varandra att byggprocessen genomföres på ett enligt kommunala upphandlingsregler riktigt sätt. Den kommunala byggprojektprocessen är specifik på så sätt att berörda intressenter, konsulter, entreprenörer och arbetstagare vid ett annat tillfälle är nyttjare av den tilltänkta kommunala servicen och vid andra tillfällen kanske endast som skattebetalare, bidrager till genomförandet.

Avhandlingen syftar till att belysa hur olika grupper och enskilda, ges möjligheter till påverkan av besluten parallellt med analys av byggprojektets krav, förändringar och konsekvenser. Syftet och målsättningen beträffande detta arbete är också att fördjupa kunskapen om beslutsprocesserna så att dessa blir effektivare, på ett för de berörda, positivt sätt. Målgrupper för arbetet är dels kommunala politiker och kommunala tjänstemän dels andra intressenter, aktiva och passiva nyttjare och deras intresseorganisationer.

Avhandlingen syftar till att

- samordna
- integrera
- effektivisera

två olika beslutsprocesser

- kommunal ekonomisk långtidsplanering
- projektadministration för kommunala byggprojekt

1.2.2 Avhandlingens avgränsningar

I en avhandling, som behandlar två så komplicerade beslutsprocesser som kommunal ekonomisk långtidsplanering och projektadministration för byggprojekt, kan en del frågor lämnas obesvarade, medvetet eller omedvetet, p g a att frågan saknar entydiga svar.

Denna avhandling har nedanstående definitiva avgränsningar

- den behandlar endast byggprojekt, ett eller flera, inom ett avgränsat område
- den omfattar endast till byggprojektet hörande beslut
- den behandlar endast kommunala byggprojekt inom Malmö kommun
- den behandlar endast kommunal ekonomisk långtidsplanering med avseende på byggprojekt inom Malmö kommun
- den avser inte att ge en definitiv lösning, utan endast riktlinjer och lösningsförslag

Andra avgränsningar är mera flytande eftersom avhandlingen berör två var för sig omfattande ämnesområden, inom vilka inte hela ämnesområdet berörs. Inom respektive ämnesområde är det endast sammanhörande och av varandra påverkbara områden som analyseras. Övriga regler och rutiner berörs endast summariskt för att klarlägga sammanhang och relationer.

Avgränsningar av ovan angiven karaktär

- för byggprojekt behandlas i första hand beslutsprocessen fram till fastställd byggprojektering och entreprenadupphandling
- för kommunal budgetprocess behandlas i första hand kommunal ekonomisk långtidsplanering med avseende på kapitalbudget

1.3 Definitioner

Byggnadsobjekt	- anges för objekt som ett begränsat begrepp, omfattande endast byggandet <u>utan</u> verksamhet
Byggprojekt	- anges för projekt som ett vidare begrepp, omfattande <u>även</u> verksamheten
Projektledare	- samordnare av byggprojektet
Byggprojektledare	- samordnare av byggnadsobjektet
EFF	- ekonomisk flerårsplanering, som avses leda fram till KELP
KELP	- kommunalekonomisk långtidsplanering
FLÅP	- 5-årig flerårsplan

1.4 Genomförande

Målsättningen med det arbete som redovisas i denna avhandling, utgör en målinriktad forskning

- att med en ny systemmodell - systemkonstruktion - ange riktlinjer och lösningsförslag till bättre utnyttjande av två reella system
- att med en ny systemmodell - systemkonstruktion - ange riktlinjer och lösningsförslag för större variationsmöjligheter avseende handlingsalternativ, beteende och agerande

Genomförandet karakteriseras av

- två reella system, ett för kommunal ekonomisk långtidsplanering och ett projektadministration för byggprojekt som analyseras och beskrivs i för varandra påverkbara delar
- ett tänkt reellt system avbildas i en systemkonstruktion, samordnad planering, som en utveckling av två sammankopplade reella system enligt tidigare analyser
- den nya systemkonstruktionens giltighet, analyseras och prövas gentemot ett antal olika byggprojekt, vilka utgör ett urval med för varje byggprojekt speciell användning och relation till sin omgivning med avseende till behovsunderlag, behovssituation, genomförande och kommunal ansvarig förvaltning

Schematisk bild av karakteristik för genomförandet enligt redovisad figur.

Analyserna av respektive byggprojekt gentemot den nya systemkonstruktionen grundar sig på beslutsmaterial som t ex politiska beslut i kommunfullmäktige, kommunstyrelse och respektive förvaltnings beslutande nämnd samt för respektive projekt gällande utredningar, protokoll, programhandlingar och informationsmaterial som en kompletterande beskrivning över tiden.

För i byggprojektprocessen påverkbara beslut genom kommunal beslutsprocess, har orsakssammanhangen diskuterats med särskilt berörda inom respektive nyttjande förvaltning och beslutande enhet för kommunalt budgetarbete.

Planeringen av genomförandet har för referensobjekten strukturerats så att den indelats i fem avsnitt, nämligen

- metodangreppssätt (kapitel 5)
- metodbeskrivning (kapitel 6)
- projektanalyser (kapitel 7) redovisas endast delvis i denna del
- reflektioner kring projektarbetet (kapitel 8)
- systemkonstruktionens giltighet (kapitel 9)

De två första avsnitten (kapitel 5 och 6) karakteriseras som metoder för informationsinsamling. Informationsbeskrivning göres för varje byggprojekt för sig och redovisas i tredje avsnittet (kapitel 7) under rubriken - projektanalyser. För de två sista avsnitten (kapitel 8 och 9) gäller analys av informationsmaterialet som en sammanfattning av samtliga projektanalyser.

Strukturskiss för genomförandet enligt redovisad figur.

Den nya systemstrukturen som underlag för tillämpbar systemmodell, analyseras mot bakgrunden av framkomna slutsatser i kapitel 8 och 9 och redovisas under motsvarande rubriker i kapitel 10: Ledning och samarbete samt kapi-

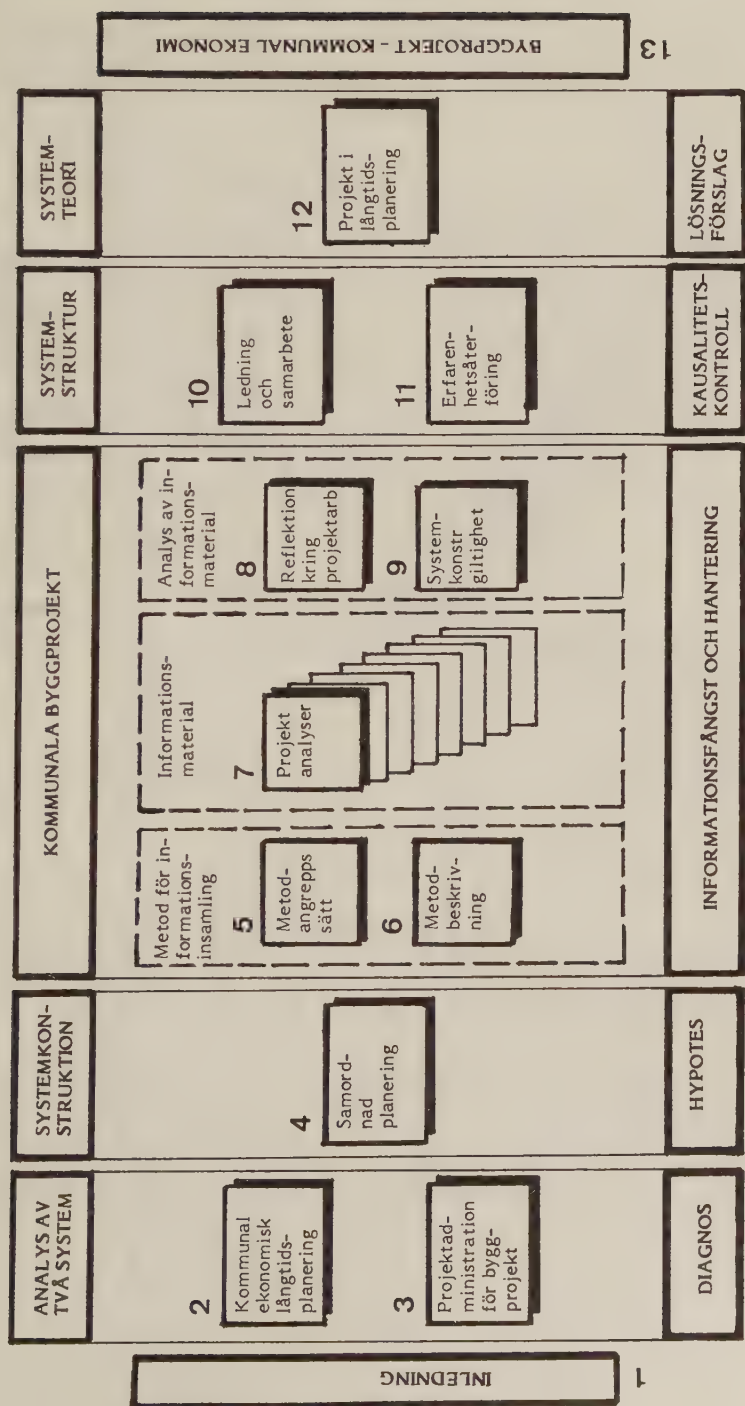
tel 11: Erfarenhetsåterföring.

Slutlig systemteori presenteras under rubriken - projekt i långtidsplanering (kapitel 12).

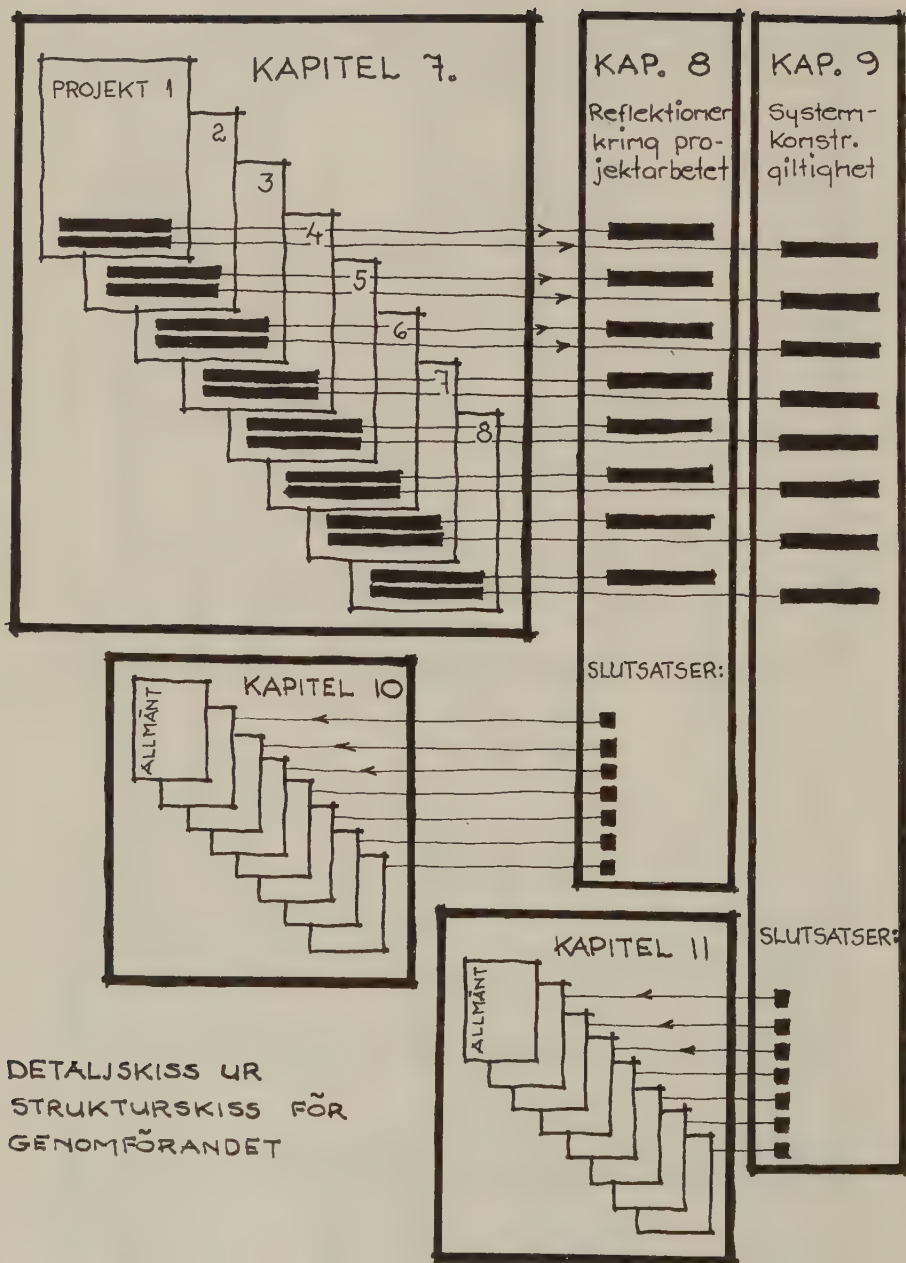
olika skedens relationer i en helhet	objektval - mångsidighet med förväntade orsaks- sammanshang	nybyggnads- objekt
helhetens re- lationer till omgivningen	informationsmaterial - sekundärt mterial, aktiv medverkan, intervjuer	kommunal- förvaltning
	analyser - relationer fram- ställda i sitt orsakssammanshang i vägledande syfte	
	samband - relationer i och mellan två samman- kopplade reella system	
SYNSÄTT:	TEKNIK/METOD:	OMRÅDE:

<u>SYSTEM- ANALYS</u>	avbildning av ett reelt system i en systemmodell utan att förändra det
<u>SYSTEM- KONSTRUKTION</u>	avbildar ett tänkt reellt system i en systemmodell som en utveckling av två sammankopplade reella system
<u>SYSTEM- TEORI</u>	ny systemmodell, modifierad efter analys mot flera reella byggobjekt

SCHEMATISK BILD AV KARAKTERISTIK



STRUKTURSKESS FÖR GENOMFÖRANDET



KAPITEL 2 KOMMUNAL EKONOMISK LÅNGTIDSPLANERING

2.1 Allmänt

En kommuns planering utgår ifrån de förutsättningar som gäller för varje särskild kommun för sig. Kommunala verksamheter och framförallt den fysiska planeringen, regleras av olika lagar. Inom flera verksamhetssektorer regleras innehåll och utformning av speciallagar.

Det är angeläget att kommunal planering sker för tillräckligt långt tidsperspektiv. Oftast kräver olika utvecklings- och investeringsprojekt lång tid för planering och genomförande. En tillräckligt långsiktig planering skapar bättre möjligheter att bedöma de olika beslutens konsekvenser för framtiden och skapar bättre prioriteringsunderlag för olika åtgärder. Kommunens målsättning kommer vid tillräcklig långtidsplanering ej som en överraskning, utan skapar med sin planering möjligheter för de berörda och övriga kommuninvånare att påverka besluten.

Kommunal planering omfattar t ex

- fysiska planer
- ekonomiska planer
- bostadsbyggnadsprogram
- mark- och saneringsprogram
- verksamhetsplaner
- personaladministrativa planer

Detta kapitel redovisar sammanfattningsvis kommunal ekonomisk planering med avseende på långtidsplanering, organisation, information och beslutsstruktur.

2.2 Långtidsplanering - flerårsplan

Kommunal ekonomisk långtidsplanering (KELP) syftar till att ge statliga organ information om kommunens ekonomiska planer för att underlätta samordningen mellan den statliga, länsstyrelsens regionala utvecklingsplanering och kommunal planering.

KELP utgör en årlig redovisning av den ekonomiska flerårsplanen som omfattar den närmaste femårsplanen.

Ekonomisk flerårsplan och ettårsbudget integreras med varandrs, så att flerårsplanen utarbetas först varefter ettårsbudgeten framtages för det första året i flerårsplanen.

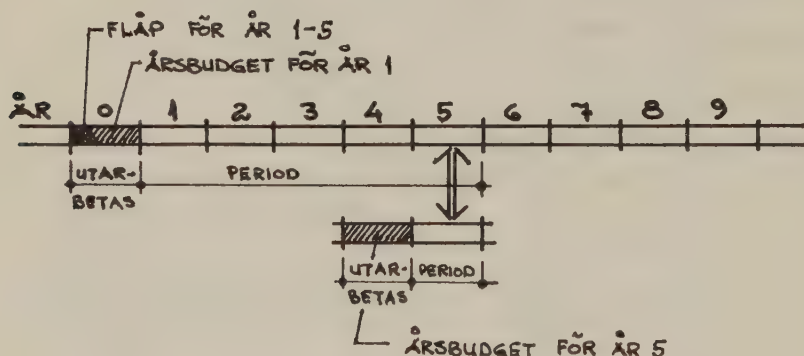
Flerårsplanen och ettårsbudgeten utgör handlingsprogram med förväntade konsekvenser för olika verksamheter uttryckt i ekonomiska termer för en bestämd tidsperiod.

Till grund för den ekonomiska flerårsplanen ligger prognoser och analyser för t ex

- befolkningsprognoser
- näringslivsutveckling
- skatteunderlagsprognos
- investeringsutgifter
- driftskostnadsprognos
- finansiering

Ett kommunalt byggnadsobjekt kan födas på olika sätt. Detta arbete avser inte att ifrågasätta behovet, byggnadsobjektets födelse, utan avser endast att belysa beslutsprocessen från byggnadsobjektets födelse som byggprojekt till verkställighet.

Kommunal ekonomisk planering redovisas i en schematisk systemanalys enligt nedanstående figur.



2.3 Organisation

Kommunallagen skiljer mellan beslutande och verkställande - förvaltande organ. Kommunfullmäktige har beslutanderätten. Kommunstyrelsen och övriga nämnder i kommunen svarar för verkställighet och förvaltning. Kommunstyrelsen tar tillsammans med respektive nämnd fram erforderligt beslutsunderlag att framläggas för kommunfullmäktige för beslut.

Kommunfullmäktige påverkar kommunens utveckling genom att ange de riktlinjer och mål som skall gälla för planeringen. Dessa riktlinjer och mål anges som direkt anvisning i planeringsprocessens inledning.

Kommunstyrelsen leder och samordnar all kommunal verksamhet.

Kommunstyrelsens roll kan sammanfattas i följande punkter

- leder och samordnar kommunens angelägenheter
- följer kommunens utveckling och ekonomi

- gör framställning om åtgärder som bör göras till respektive nämnder, kommunfullmäktige och offentliga myndigheter
- följer upp nämndernas verksamhet

Respektive nämnder inom kommunen har ansvar för verksamheten inom sitt verksamhetsområde. Vissa nämnders verksamhet regleras av speciallagar som kan vara obligatoriska. Sådana nämnder är t ex

- byggnadsnämnd
- skolstyrelse
- hälsovårdsnämnd

När nämndens verksamhet styrs av speciallag utövas tillsynen över verksamheten av statlig myndighet.

Nämnd som är inrättad i enlighet med kommunallagen benämns fakultativ nämnd. Riktlinjer för verksamhet och ansvarsrådets omfattning, bestäms för dessa nämnder av kommunfullmäktige. Exempel på sådana nämnder är

- central byggnadskommitté
- fritidsnämnd
- kulturnämnd

Sammanfattningsvis kan nämndernas uppgifter inom respektive ansvarsområde anges i förhållande till deras uppgifter i planeringsprocessen som främst är att

- utreda och kartlägga omfattningen av behov och önskemål
- föreslå om och hur verksamheten inom egna ansvarsområdet kan tillgodose behov och önskemål
- samordna planeringen för verksamheten inom egna ansvarsområdet
- utarbeta program och planer för verksamheten
- beräkna resursbehovet (kapital, drift och personal)
- samordna planeringen med andra berörda ansvarsområden
- ange rimliga krav och effektivitet för verksamheten

Behovet av anläggningar, lokaler och utrustning inom respektive verksamhetsområde planeras i samband med planering av verksamhetens inriktning och omfattning.

Ansaret för detaljerad genomförandeplanering och verkställighet för olika investeringsobjekt kan med fördel läggas på särskilda organ.

Vissa investeringsobjekt kan beröra flera förvaltningar genom de följdinvesteringar eller andra konsekvenser som projektet för med sig. I sådana fall är en samordning med andra förvaltningar nödvändig, ett skäl som ofta motiverar en särskild projektorganisation. Särskilda projektorganisationer kan bestå av

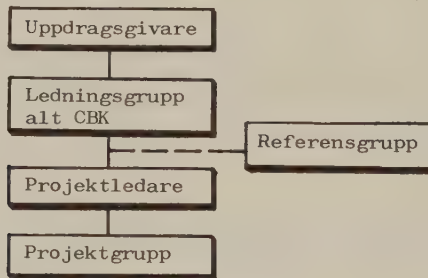
- central byggnadskommitté (CBK)

• tillfällig projektorganisation

Central byggnadskommitté (CBK) är en fakultativ nämnd i kommunallagens mening och som svarar för planering och verkställighet av större investeringar på husbyggnadssidan. CBK finns ej i Malmö kommun.

En tillfällig projektorganisation är ett tillfälligt organ som får i uppdrag att planera och genomföra ett visst bestämt projekt. Projektorganisationen byggs upp vid sidan av organisationen i övrigt och upplöses när projektet är klart.

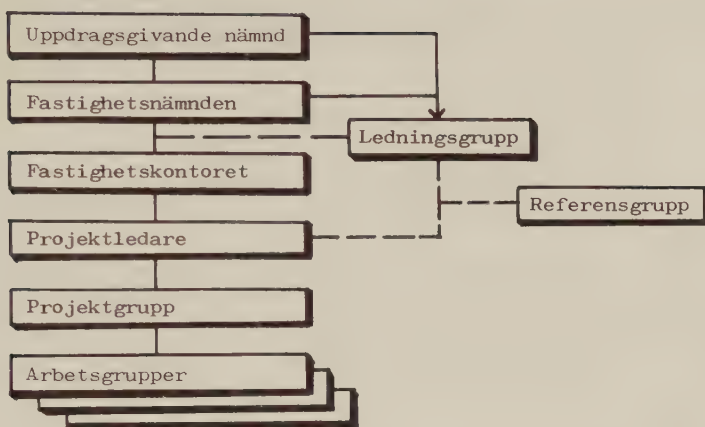
Schematiskt kan projektorganisationen byggas upp enligt följande allmänna modell



- Uppdragsgivaren anger mål och inriktning samt de förutsättningar och riktlinjer som gäller för projektet.
- Ledningsgruppen, alternativt CBK, har ansvaret för att de förutsättningar som gäller för projektet bedrivs på ett för ändamålet riktigt sätt.
- Vid större projekt med ett stort antal berörda grupper, kan en särskild referensgrupp bildas. Referensgruppen informeras fortlöpande under arbetets gång för att kunna påverka utvecklingen av projektet.
- Arbetet leds av projektledaren, som kan ingå som ledamot i ledningsgruppen.
- Projektgruppen svarar för att projektet planeras och verkställs enligt fattade beslut.

Som tidigare nämnts, gäller för kommunala nybyggnadsobjekt i Malmö kommun, att dessa handläggs av fastighetskontoret. En förvaltning som avser att uppföra en nybyggnad beställer uppdraget hos fastighetsnämnden, som delegerar uppdraget till fastighetskontoret. Fastighetskontoret utser en projektledare för uppdraget. Projektledaren är totalt sett ansvarig för hela byggprojektet.

Schematiskt kan projektorganisationen byggas upp enligt modellen på nästa sida.



Av ovanstående framgår att den här angivna "tillfälliga" projektorganisationen innehåller en för samtliga byggnadsobjekt genomgående projektledarroll. Projektledarfunktionens kontinuitet, möjliggör större erfarenhetsåterföring från respektive objekt till den för samtliga nämnder styrande funktionen hos kommunstyrelsen.

Uppdragsgivande nämnd, benämns i fortsättningen nyttjande nämnd (NN) eller därav bemyndigad person. Uppdragsgivande nämnd med egna resurser, benämns nyttjande nämnd med egna resurser (NNR).

Fastighetsnämndens (FN) relationer och ansvarsområde till övriga nämnder och kommunstyrelse, framgår av kapitel 2.6 "Beslutsprocessen för kommunala nybyggnadsobjekt."

Fastighetskontorets arbetsområde omfattar bl a projektledningsuppdrag. Projektledarfunktionen är en integrerad del av fastighetskontorets ansvarsområde. Projektledarens ansvar styrs av fastighetskontoret. Fastighetskontoret är ansvarig handläggare inför fastighetskontorets beslutande nämnd, fastighetsnämnden.

2.4 Information

Information beträffande kommunal ekonomi är ett omfattande ämnesområde. Avsikten här är att kortfattat belysa för kommunala byggnadsprojekt relevanta informationsmöjligheter.

Vid planeringen av olika verksamheter gäller det för respektive nämnd att ange mål, inriktning, omfattning och kvalitet för respektive verksamhetsområde. Verksamheten beskrivs särskilt i nämndernas budgetskrivelser, fastställd budget samt i mål- och verksamhetsbeskrivning. Samtliga handlingar, fastställda i kommunfullmäktige, är offentliga och innehållet vidarebefordras via press, radio, television, utställningar och direktinformation till kommuninvånarna.

Innan kommunfullmäktige beslutar i ett ärende, har detta tidigare handlagts av kommunstyrelsen och innan dess av för verksamhetsområdet ansvarig nämnd. Vissa verksamhetsområden handlägges i särskild ordning som t ex

- bostadsbyggnadsprogram
- näringslivsprogram
- barnomsorgsplan för utbyggnad av barnomsorg

Andra ärenden inom skilda verksamhetsområden kan via politiska bedömningar aktualiseras i motioner till kommunfullmäktige.

Grunden för de politiska besluten är bedömningar om kommuninvånarnas behov och önskemål. Grundförutsättningarna för dessa beslut varierar beroende på politisk ideologi. Skilda uppfattningar och motiv för olika prioriteringar kommer till uttryck i den politiska debatten och dess förgreningar. Den enskilde kommuninvånaren påverkar inriktningen i allmänna val och med aktiv medverkan i t ex politiska föreningar, fackföreningar och ideella föreningar.

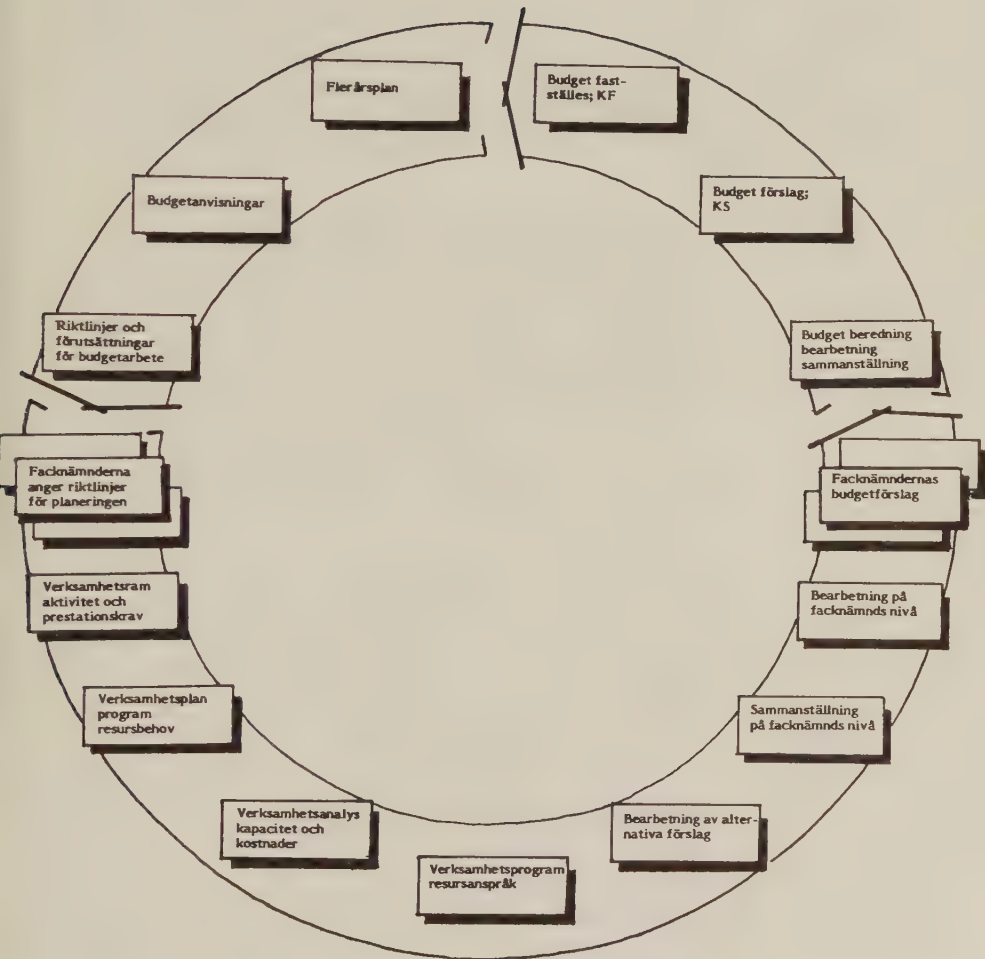
Kravet på öppenhet och förståelse för den enskilde kommuninvånarens behov och önskemål är självklar. Självklart är också att vissa beslut ej erhåller fullständig anslutning. Skilda uppfattningar kan i vissa fall passivisera till "intet" och ibland till nackdel för samtliga parter. En aktiv medverkan i besluten med öppen information, ökar förståelsen för andras önskemål och bidrar till bättre och effektivare beslut.

2.5 Beslutsprocess för budget

Beslutsprocessen för budget regleras i kommunallagen. Kommunallagen anger vissa bestämda tidpunkter för särskilda dokument. Planeringsverksamheten är en omfattande och viktig process och kräver en särskilt utarbetad tidplan för att kunna samordnas på alla nivåer och i skilda tidsperspektiv. Beslutsprocessen för budget kan schematiskt redovisas enligt modellen på nästa sida.

För budget gäller särskilda regler vilka allmänt kan beskrivas enligt följande

- för varje budgettitel gäller anslagsbindning gentemot kommunledning: kommunfullmäktige, kommunstyrelse och personalnämnd
- bindningen sker per objekt och anslagskonto
- helheten i de enskilda anslagsbeloppen är bindande tillsammans med verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet
- respektive nämnd beslutar själv om nedbrytning av respektive anslagsbundet belopp
- vid avvikelse från fastställd budget föreligger skyldighet att vidtaga åtgärd i syfte att eliminera avvikelsen
- uppstår underskott skall förslag till finansiering lämnas



2.6 Beslutsprocess för kommunala nybyggnadsobjekt

Vid handläggningen av nybyggnadsärenden inom Malmö kommun, gäller att nyttjande nämnd samarbetar med fastighetsnämnden. Nedanstående uppdelning ligger till grund för i detta arbete redovisade objekt. Uppdelningen är hämtad från Malmö kommuns budgetreglemente, utarbetat av drätselkontorets finansavdelning.

NN = nyttjande nämnd eller därför bemyndigad person
 NNR = nyttjande nämnd med egna resurser
 FN = fastighetsnämnden
 KS = kommunstyrelsen
 KF = kommunfullmäktige

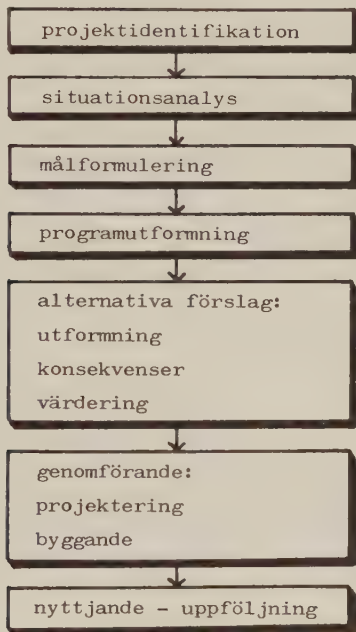
Angivna siffror anges i figur 4.1 (Kapitel 4 Samordnad planering)

- | | | |
|-------------|----|--|
| Uppdelning: | 1 | behovsdefinition |
| | 2 | genomgång och utredning av olika alternativ för att tillgodose av NN framtaget behov |
| | 3 | projektbeskrivning med innehåll, verksamhet m m |
| | 4 | uppskattning av kostnader för såväl drift- som kapital-budget |
| | 5 | äskande |
| | 6 | anhållan hos kommunfullmäktige om anslag för programarbete NN/NNR |
| | 7 | beställning av programarbete |
| | 8 | utarbetande av programhandlingar |
| | 9 | kostnadsberäkning, förkalkylering FN/NNR |
| | 10 | utarbetande av beslutsunderlag för KF |
| | 11 | anhållan hos kommunfullmäktige om igångsättning |
| | 12 | utformning av systemhandlingar
brukarinformation
standard
tekniska system |
| | 13 | byggnadslovshandlingar |
| | 14 | entreprenadhandlingar |
| | 15 | förfrågningsunderlag |
| | 16 | anbudsinfordran |
| | 17 | budgetjustering |
| | 18 | antagande av anbud |
| | 19 | kontrakts- och arbetshandlingar |
| | 20 | årlig uppräknig i budget i takt med penningvärdesförändringar |
| | 21 | anmälan om kostnadsavvikelser |
| | 22 | preliminär slutredovisning (3 mån efter slutbesiktning) |
| | 23 | slutredovisning (senast 12 mån efter slutbesiktning) |

KAPITEL 3 PROJEKTADMINISTRATION FÖR BYGGPROJEKT

3.1 Allmänt

Beslutsprocessen för byggprojekt kan beskrivas på flera sätt. Den modell som användes i detta kapitel är en mera generell modell för en problemlösningssprocess. Modellen hämtas från professor Yngve Hammarlunds föredrag om projektadministrativa problem och visas i modifierad form i nedanstående figur. (Hammarlunds modell anges i kapitel 1.1.3 Byggprocessen).



Det finns flera exempel på definitioner för att karakterisera ett projekt. Någon vedertagen definition för projekt finns inte. Flera olika förslag har presenterats i facklitteraturen. Här skall endast anges några som jag bedömer som relevanta i detta sammanhang:

Hammarlund, 1978 "projekt är en verksamhet som

- har ett definierat mål
- har en definitiv slutpunkt
- är komplex både vad avser verksamhetens innehåll och sammansättning av resursinsatser

- är homogen, vilket innebär att verksamheten kan avgränsas från annan verksamhet
- är unik - den upprepas inte i dess helhet"

Stuckenbruck, 1977 "projekt är en tidsbegränsad komplex verksamhet i vilken företrädare för många kunskapsområden är engagerade".

Den referensram som utgör grunden för detta arbete är byggprocessen och för denna erforderlig byggprojektadministration. Projektbegreppet begränsas och anpassas till beslutsprocessen för byggprojekt enligt redovisas modifierad modell.

Enligt Hammarlund är projektadministration

"en verksamhet som normalt genomförs under medverkan av ett stort antal individer, grupper i organisationer av olika slag. Om en sådan verksamhet skall kunna genomföras effektivt måste individernas och organisationsenheternas insatser vara samordnade och inriktade mot gemensamma mål. En sådan samverkan sker normalt inte av sig själv. Individer och organisationsenheter måste medvetet påverkas för att de skall fungera på ett ändamålsenligt sätt. Denna påverkan eller "styrning" benämner vi administration.

Projektet är en "engångsföreteelse", enskilda individer och organisationsenheter samverkar under en begränsad tid. Den tillfälliga karaktären hos projekt gör att det normalt ställs speciella krav på de administrativa insatserna. Styrning av projekt benämns i engelskspråkig litteratur PROJECT MANAGEMENT".

För projektadministration erfordras ledning. I detta arbete benämns denna ledning projektledning. För projektledningen är projektledaren ansvarig.

När ett byggprojekt genomföres, gäller redovisad modell i sin helhet. I detta arbete kommer tyngdpunkten att läggas på ett antal inledande faser i ett system som består av sammankopplade och till varandra beroende faser.

Angiven modell innebär en successiv precisering varvid de inledande faserna är mest betydelsefulla. Systemstrukturen medger att byggprojektet växer fram, steg för steg, genom olika projektfaser och med en successiv eliminering av problem och frågeställningar. I fortsättningen beskrivs projektfaserna med bestämd inriktning avseende byggprojekt.

3.2 Projektidentifikation

Identifikationen avser att definiera behov och önskemål som är relevanta för problemet. Avsikten är att skilja ut de problem, behov och önskemål till vilka man vill finna ett svar, lösning eller tillfredsställelse. Det är väsentligt att definitionen är så noggrann som möjligt. Vid en prioritering i en beslutssituation är projektets fortsättning helt beroende av behovsbeskrivningen.

Behovsbeskrivningen kan vara föranledd av förändrad och planerad verksamhetsinriktning eller tidigare oplanerad förändring. Förändrad och planerad verksamhetsinriktning kan vara resultat av t ex

- analys av verksamhetsinriktning och dess resultat - alternativt effektivitet
- förändrade prognoser för definierade behov
- aktiv insamling av förslag till förändringar
- successivt förändrad verksamhet med anpassning till framkomna forskningsresultat

Oplanerad förändring kan vara resultat av t ex

- ändrade krav från intressenter och externa nyttjare av verksamheten
- oförutsedda behov av resurstillskott
- akuta behov av resurshöjande effektivitetskrav
- oförutsedda förändringar, interna eller externa, som påverkar verksamheten

Syftet med identifikationsfasen är också i allt väsentligt att avgöra om definierade behov och önskemål är av sådan karaktär att dessa skall handläggas som projekt eller handläggas som en "normal" arbetsuppgift inom ordinarie organisation, se figur på nästa sida.

3.3 Situationsanalys

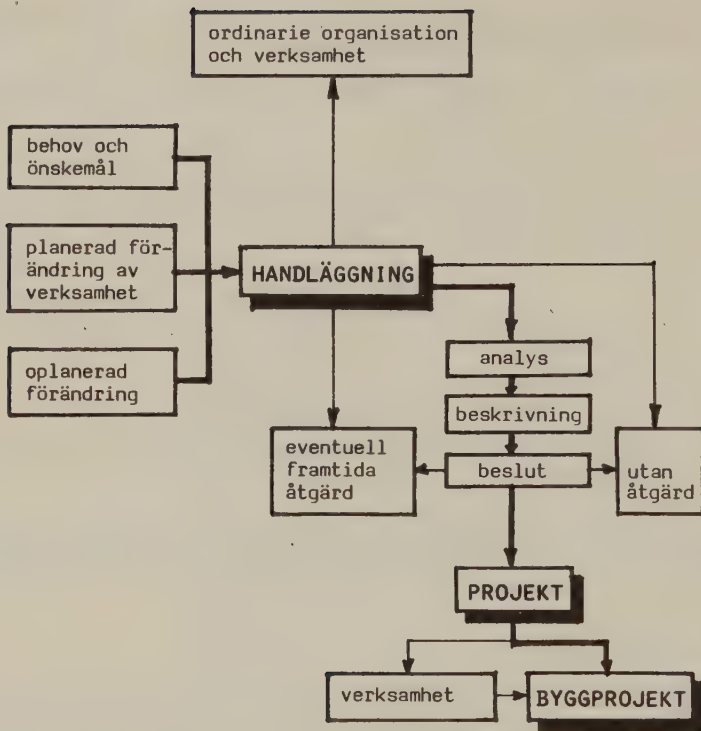
Efter det att ett problem identifierats och beslut fattats för en fortsättning i projektform är det nödvändigt med en precisering av vad som skall göras. Vid situationsanalysen är det väsentligt att bedöma projektets genomförande med avseende på nuvarande verksamhetsområde inom vilket projektet kommer att genomföras. Information måste inhämtas beträffande projektets relationer till gällande verksamhetsplaner, program och resursbehov. Ur situationsanalysen skall framgå tillkommande krav och resursbehov för ifrågavarande projekt.

3.4 Målformulering

Vid målformuleringen för ett projekt göres en precisering som ofta innebär en kravspecifikation gällande t ex kvalitet, kvantitet, ekonomi och tidsramar.

Underlaget för målformuleringen utgör projektidentifikationen och situationsanalysen. Det är viktigt att målformuleringen göres så att den kan utgöra en grund för värderingar som blir nödvändiga för att värdera alternativa lösningar i senare skeden.

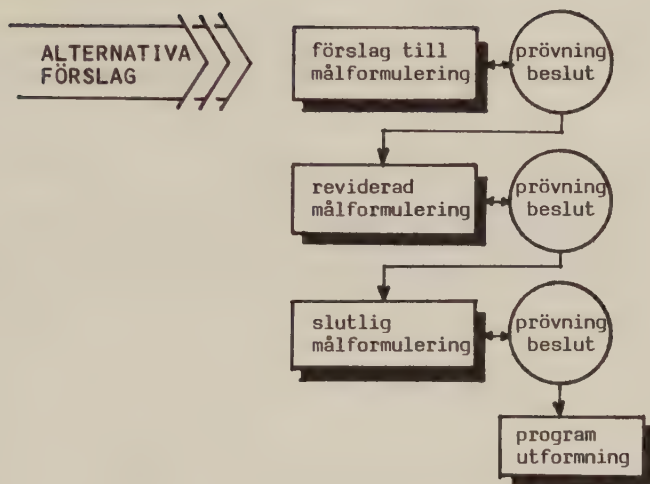
Målformuleringen klarlägger också förutsättningarna för projektarbetet, som tillsammans med grunderna för utvärderingar skapar en bas för styrning av projektarbetet.



Inom målformuleringsfasen är det väsentligt att med kravspecifikationen som utgångspunkt, pröva alternativa förslag. Alternativa förslag bör utgöra en bred inventering av möjligheterna till lösningar av problemet inom verksamhetsområdet och kan generellt disponeras enligt följande

- allmän bakgrund
- projektidentifikation
- situationsanalys
- kravspecifikation gällande:
 - kvalitet
 - kvantitet
 - ekonomi
 - tidsramar
- information om tillkommande utbildningskrav för förändrad verksamhet

Den slutliga målformuleringen utgör grunden för fortsatt arbete med programutformning, se figur på nästa sida.



3.5 Programutformning

Programutformningen är framtagandet av en mer detaljerad målformulering - ett program. Programmet innehåller mera precisa krav på bl a funktionell och teknisk utformning, ekonomi samt organisation för den verksamhet för vilken byggprojektet är ämnat. Programmet utgör ett samlat dokument som kan lämnas ut till olika grupper, interna eller externa, för utformning av olika alternativa förslag.

3.6 Alternativa förslag

De olika alternativa förslagen bedöms i förhållande till programmet, beträffande funktionell och teknisk utformning, konsekvenser samt värderingar för verksamheten i sin helhet. För varje alternativ analyseras utformning, konsekvenser samt kostnader och resursanspråk.

I detta arbete göres en uppdelning av byggprojektens genomförande. Inom varje skede (utformning, konsekvenser och värdering) analyseras systemplanering, projektplanering, organisation och information.

Systemplanering, projektplanering, organisation och information beskrivs i kapitel 5.

3.7 Genomförande

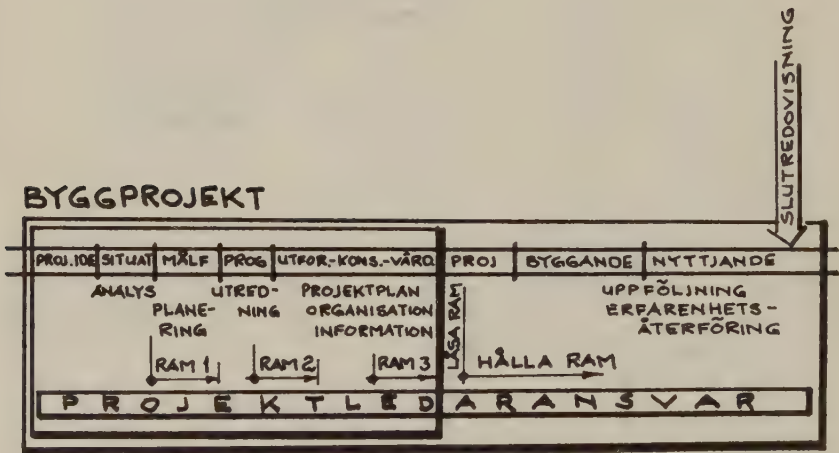
Genomförandefasen för ett handlingsalternativ, består av projektering och byggande. Denna fas kommer här att beskrivas sammanfattningsvis och i för byggprojektet relevanta beslut.

3.8 Nyttjande - uppföljning

Uppföljning under första nyttjandeperiodens första år, kommer här endast att beskrivas sammanfattningsvis och i för beslutsprocessen relevanta erfarenheter.

3.9 Systemanalys

Projektadministration för byggprojekt enligt här redovisad generell modell för problemlösningsprocess, kan illustreras i en schematisk systemanalys enligt nedanstående figur. Beträffande i figuren angiven beteckning "RAM", syftar denna till de ekonomiska ramar som gäller för nybyggnadsobjektet.



KAPITEL 4 SAMORDNAD PLANERING

4.1 Nuvarande planering

Nuvarande planering för nybyggnadsobjekt följer idag inom Malmö kommun vad som beskrivits i kapitel 2.6 "Beslutsprocessen för kommunala nybyggnadsobjekt".

Frågor uppkommer beträffande orsakerna till varför kommunala nybyggnadsobjekt "förändras" ibland både till omfattning och kostnad. Orsakerna kan bero bl a på bristande samordning mellan beskrivna två beslutsprocesser, vilket analyseras särskilt i kapitel 7 "Projekttanalyser". Erfarenheterna som ligger till grund för detta arbete utgår ifrån att tyngdpunkten till förändringarna ligger i objektens tidiga skeden. Förändringar kan även inträffa i senare skeden t ex under projekterings- och byggandefasen men dessa är oftast mera konkreta och definierbara. Förändringar som inträffar i dessa senare skeden visar sig ofta vara beräkningsbara och möjligt att förutse med kända tekniker.

Förändringar i objektens tidiga skeden bedöms i detta arbete ha sitt orsakssammanhang i den handläggning som gäller för hur olika grupper och enskilda ges möjlighet att påverka besluten. Väsentligt är att skapa sådan handläggning att eventuella förändringar sker i beräkningsbar omfattning och på ett sådant sätt att de är redovisningsbara i form av olika alternativa lösningar innan beslut fattas för byggnadsprojektets genomförande.

En utökad samordning mellan kommunal långtidsplanering och projektadministration för byggprojekt bedöms som ett krav för att erhålla bättre handläggningsrutiner. Denna samordning har i förslag till redovisad systemmodell definierats så att projektadministrationens tre inledande faser (projektidentifikation, situationsanalys och målformulering) genomföres innan projektet medtages i flerårsplanen. Dessutom har projektledaransvaret givetvis en sådan omfattning att detta gäller från och med projektidentifikationsfasen till och med slutredovisningen. Detta arbete tar inte ställning till projektledarens kompetensområde utan avser endast att pröva möjligheten för styrning av beslutsprocessen för kommunala nybyggnadsobjekt med "totalansvar".

4.2 Orsakssammanhang - systemkonstruktion

Två reella system - ett, rubricerat kommunal ekonomisk långtidsplanering och ett, projektadministration för byggprojekt - har i tidigare kapitel beskrivits i för varandra påverkbara delar. Nämda två system utgör till sin omfattning och utformning grunden för handläggning av kommunala nybyggnadsobjekt.

Kommunal ekonomisk långtidsplanering, projektadministration för byggprojekt samt beslutsprocessen för kommunala nybyggnadsobjekt redovisas schematiskt i förslag till systemmodell enligt figur 4.1.

Förslag till systemmodell - systemkonstruktion - avbildar ett tänkt reellt system som en utveckling av två sammankopplade reella system enligt tidigare beskrivning. Avsikten med systemkonstruktionen är att systematiskt och metodiskt söka ytterligare idéer och kunskaper och därigenom pröva möjligheterna att förbättra handläggningen beträffande kapitalbudget och skapa bättre underlag för handläggning av drifts- och personalbudget.

För att utforma en systemkonstruktion krävs kunskap om de faktorer som påverkar denna. Det behövs en analysmodell som här benämns systemmodell.

Systemmodellen bildar grunden för en systematiserad genomgång av i kapitel 7 analyserade projekt.

Systemkonstruktionens effektivitet hänger samman med hur de olika delsystemen och dess olika delar av respektive system påverkar varandra och om systemkonstruktionen är i överensstämmelse med önskvärd handläggning. Bristande överensstämmelse bedöms som symptom på ineffektivitet.

Utvecklingen av en ny systemmodell för handläggning av byggprojekt kan ses som en process där man väljer ut speciella delar av respektive beslutsprocesser och avbildar dessa i en systemmodell. Avbildningen sker i syfte att analysera relationerna mellan olika delar inom och mellan respektive beslutsprocesser. De viktigaste relationerna är därvid informationsrelationerna där den producerande komponenten är underordnad själva informationen.

Systemmodellen skall uppfattas som en modell till en genomförandeprocess som efterhand kan träda tillbaka för respektive projekts konstruktiva genomförande med för respektive projekts speciella egenart.

I systemkonstruktionen har särskilt markerats två systemlinjer:

Systemlinje 1: utgör gränsen för när ett nybyggnadsobjekt övergår från ett ur budgetsynpunkt "tänkt" objekt till att i kommunal flerårsplan erhålla en särskild rubrik och kostnadsfördelning med därtill åtföljande beskrivning av verksamheten.

Systemlinje 2: utgör gränsen för när ett nybyggnadsobjekt övergår från att endast redovisas i flerårsplan till att även redovisas i årsbudget och med för verksamhet och kostnader bindande verkan.

Beträffande systemlinje 1 och 2 påpekas särskilt att deras placering till en i övrigt idealisk systemkonstruktion inte återger verkligheten för stora flertalet nybyggnadsobjekt. Nybyggnadsobjekten varierar väsentligt bl a beroende på gällande behovsplaner, ekonomi och verksamhetsområde.

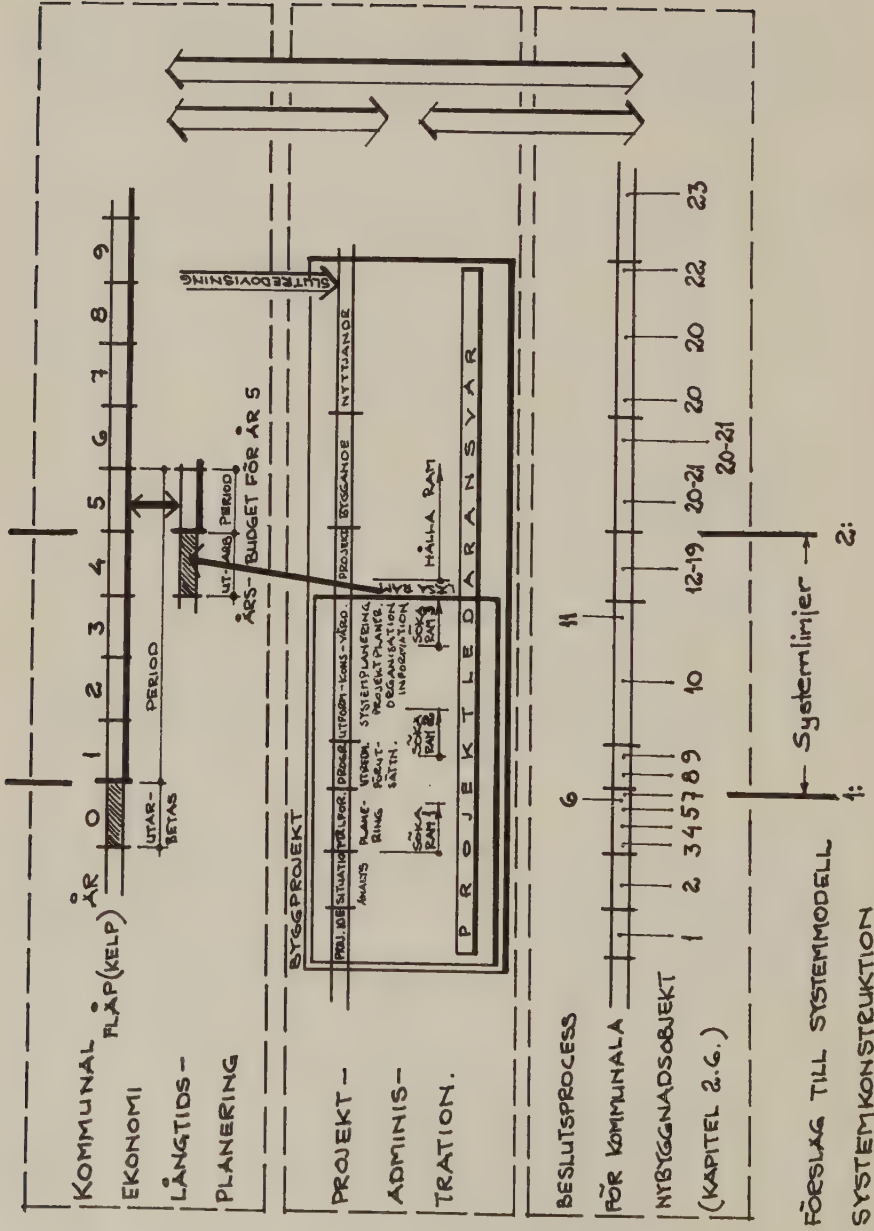
4.3 Objekturval

Systemkonstruktion enligt redovisad figur, utgör grunden för i detta arbete analyserade byggprojekt. Urvalet av redovisade projekt har gjorts med utgångspunkt ifrån att skapa så stor mångsidighet som möjligt beträffande olika verksamhetsområden och kommunala förvaltningar och därmed beslutssituationer.

Nedanstående byggprojekt och nybyggnadsobjekt analyseras i detta arbete:

Fritidsförvaltning:	• Ishall
	• Fritidsgård
Omsorgsstyrelse:	• Dagcenter för utvecklingsstörda
	• Elevhem för utvecklingsstörda
Skolstyrelse:	• Vårdskola
Socialförvaltning:	• Förskolor - fritidshem
Fastighetskontor:	• Valdemarsro industriby
	• Fredriksbergs industriby

Redovisade analyser för varje byggprojekt göres i detta arbete för att klargöra respektive systems relationer och orsakssammanhang. Varje projekt analyseras i sin helhet och var för sig. Projekten utgör ett begränsat urval. Referensramen för i detta arbete gjorda värderingar kring problemen är större men aktualiseras endast i direkt anslutning till för respektive projekt beskrivna problem.



KAPITEL 5 METODANGREPPSSÄTT

5.1 Angreppssätt

Det grundläggande synsättet för denna avhandlings angreppsmetod inrymmer inom området för en aktörsorienterad aktionsforskningstradition. Med detta avses här att det empiriska materialet insamlats i avsikt att belysa vissa organisationsproblem (aktionsforskning) samt att det empiriska materialet underkastas en analys där grundprincipen är att förstå de studerade projektens successiva framskridande inom det område i vilket det ingår som ett system av aktörer.

Metodangreppssättet som av Richard Normann benämnes "aktörssystem" beskrives bl a i dennes rapport "Skapande företagsledning". Nedanstående citerade stycken är hämtade från ovan nämnda rapport för att aktualisera i denna avhandling använt angreppssätt.

Normann gör ett antagande som han uttrycker sålunda:

"Individer betar sig inte därför att de har några motiv som tvingar dem till det. Individerna agerar i stället med utgångspunkt ifrån att de har en verklighetssyn - en föreställningsram - med vars hjälp de definierar sin situation och ur vilken de hämtar riktlinjer för lämpligt agerande.

Att hjälpa en individ att bättre kunna handskas med sin situation handlar därför sist och slutligen om att hjälpa honom att utveckla sin föreställningsram - individens subjektiva verklighet. Att förstå individens beteende innebär att se hur detta överensstämmer med hans verklighetsuppfattning.

Så fort vi ser individen i ett sammanhang och rör oss med system av aktörer är det inte längre bara individernas subjektiva verklighetsuppfattning som är relevanta för oss utan även den sociala verkligheten, dvs den gemensamma verklighetssyn som utvecklas vid interaktionen mellan medlemmarna av en grupp, en organisation eller ett samhälle.

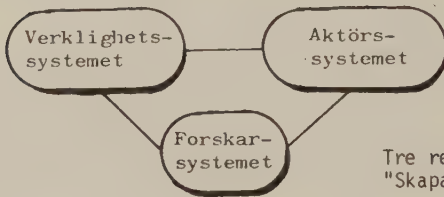
Den sociala, av gruppen utvecklade och sanktionerade, verkliga-
heten överensstämmer i allmänhet - men aldrig helt och hållet - med individernas subjektiva verklighetsuppfattningar.

Utöver den mer eller mindre gemensamma vardagsverklighet som de flesta individer delar har olika grupper sin specialiserade av deras särskilda situation betingade sociala verklighet."

Normann beskriver också relationerna mellan aktörssystem och verklighets-system enligt nedan:

"För den enskilde aktören eller för gruppen av aktörer finns verkligheten i form av den psyko-sociala verkligheten. Den utomstående betraktaren - t ex forskaren - har ett annat perspektiv. Han ser dels ett aktörssystem, dels något slags situation som aktörssystemet försöker handskas med. För åskådaren flyter inte aktör och dennas sociala verklighet ihop; han kan från sin utsiktspunkt urskilja hur aktören brottas med ett system som i förhållande till

aktören är mer eller mindre exogen och som vi skall kalla verklighetssystemet.



Tre relaterade delsystem ur
"Skapande företagsledning"

Ovanstående innebär att forskaren måste intressera sig för och utveckla eget kunnande om verklighetssystemet och naturen i det kraftfält i vilket aktören fungerar samt försöka förstå aktörernas handlande som det ser ut ur deras egna subjektiva perspektiv.

Denna avhandling prövar en systemkonstruktion som avses leda till en systemteori som beaktar hur aktören skaffar sig bättre förmåga att handskas med sin situation samt skapar förutsättningar för de processer varigenom aktören utvecklar sitt kunnande och sin förmåga.

Med aktör avses i denna avhandling varje individ inom sin grupp som agerar gentemot övriga gruppmedlemmar. Varje grupp betraktas som en individuell icke kooperativ aktör gentemot sin omgivning. I en given aktörsgrupp uppfattas engagemanget subjektivt, dvs efter graden av det egna engagemanget. Engagemanget är därför ej allmäntligt utan ett aktörsspecifikt mått.

Ingeman Arbnor/Björn Bjerke beskriver i "Företagsekonomisk metodlära" det sistnämnda sålunda:

"Den verklighet aktörssynsättet antar, existerar som en social konstruktion, vilket innebär att den icke är av oss oberoende. Genom detta ställningstagande kommer verkligheten att betraktas som bestående av ett flertal olika verklighetsbilder, som delas av en större eller mindre grupp människor. Dessa olika bilder har skilda sociokulturella innebörder och betydelser. Verklighetsbilderna kan mer eller mindre överlappa varandra. De delar som är överlappade utgör gemensamma delar av verkligheten för en mera omfattande grupp av människor, vilken kan bestå av t ex någon organisation eller t o m ett helt samhälle. Dessa gemensamma delar kan sägas vara den för gruppen, organisationen, samhället- etc objektiverade verkligheten. Denna objektivitet är skapad av människan och kan därför ifrågasättas eller förändras. Dessa objektiverade delar av verkligheten eller deras innebörder påverkar i sin tur människan själv. Relationerna mellan det som människan producerar och hur detta producerade i sin tur påverkar henne själv är dialektiska. Vi omtolkar fortlöpande de innebörder som spelar i dessa relationer, varför innebörderna blir flertydiga och på så sätt relationerna dialektiska."

Material som ligger till grund för denna avhandling är dels fallbeskriv-

ningar och analyser av verklighetssystemet, dels det system av olika strukturer som finns i aktörssystemet.

Redovisat angreppssätt har i denna avhandling utnyttjats för olika "beslutsnivåer", vilka var för sig är relevanta för i kapitel 4 föreslagna systemkonstruktion. Beslutsnivåerna omfattar var för sig särskilda fakta men skall ej ses isolerade från varandra. I detta kapitel redovisad schematisk skiss beskriver betraktelsesättet.

Ovanstående angreppssätt ligger till grund för en systematisk prövning mellan den föreslagna systemkonstruktionen och ett antal empiriska fall, vilka bedömes ge en allsidig belysning av de samband som studeras.

Analyserna av respektive fallbeskrivningar sker med i princip två metodologiska grundföreställningar: en konkret aktörsföreställning och en teoretisk föreställning. Aktörstolkningen innebär som tidigare angetts att man försöker förstå aktörernas handlande som det ser ut ur deras egna subjektiva perspektiv.

Den teoretiska analysen är som Per-Axel Svalander sammanfattar i "Att förnya sjukvårdens organisation"

"...komplicerad och kan väl bäst sammanfattas som försök till mönsteridentifikation.

Detta är baserat på antagandet att sociala aktörer (vilken kan vara såväl individer som grupper och organisationer) i princip är fria att genom maktfördelning, arbetsfördelning, utveckling av synsätt och språk, förskjutningar av normer och värderingar, etc, förändra sin sociala verklighet. För att uppnå någorlunda effektivitet både i kampen mot hårda tekniska och ekonomiska restriktioner och samspelet med andra aktörer krävs dock betydande överensstämmelse både mellan interagerande aktörer och mellan olika element i en viss aktörs agerande. Som ett resultat av en slags anpassning och inlärningsprocess, uppvisar sociala system därför ofta en inre logik och ordning".

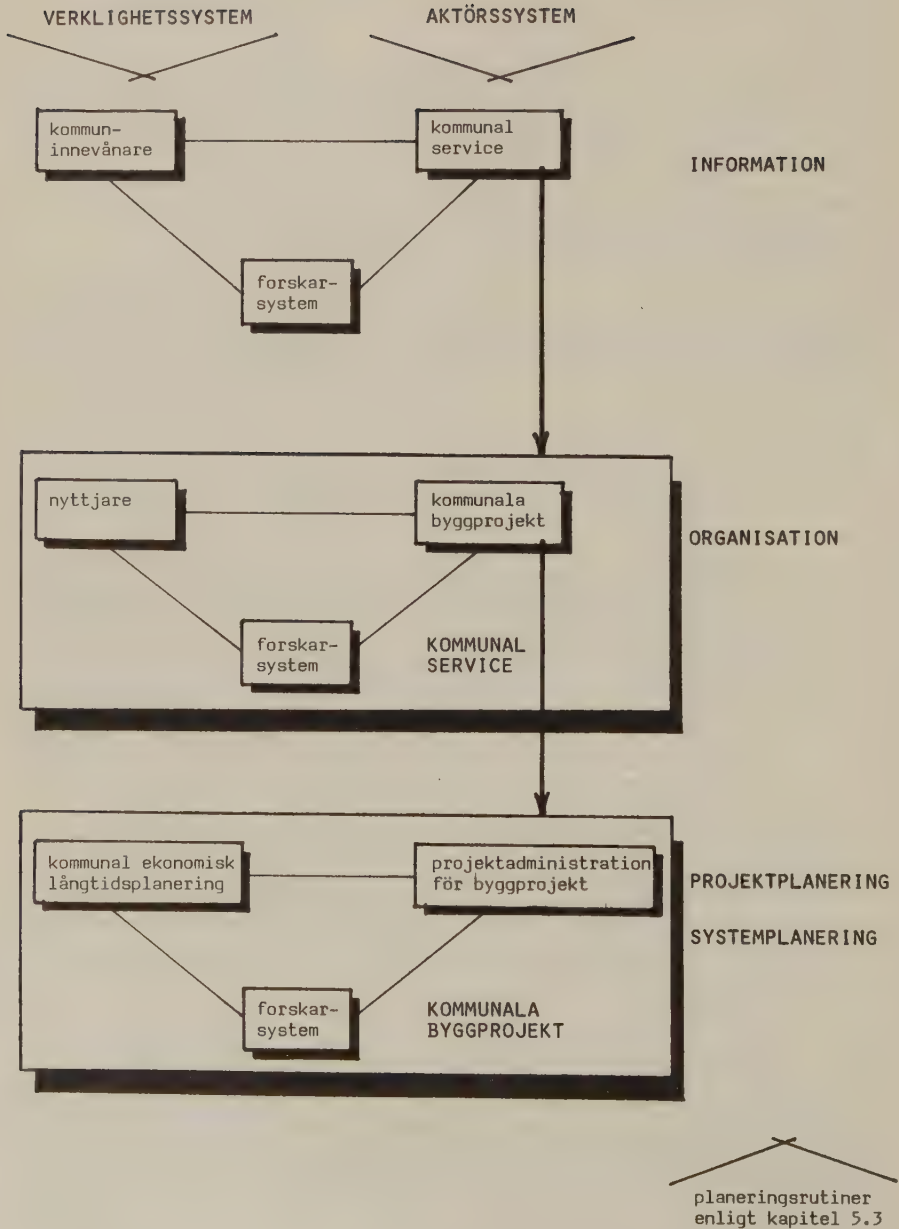
"Utöver den ordning och reda som den individuella aktören kan skapa i sin egen lilla värld och som gör denna förståelig både för honom själv och för hans omgivning, uppstår mer komplicerade mönster, framför allt genom samspelet mellan aktörer. Ibland är denna ordning ett resultat av medvetna ansträngningar från aktörens sida att organisera större sociala system, men ofta är detta naturligtvis helt omedvetet och enbart möjligt att observera i efterhand."

5.2 Målgrupper - grupprelaterade intresseområden

Kommunikations- och informationsbehoven i samband med byggprojekt är stora och tenderar att öka ytterligare. Informationskravet är av både teknisk och administrativ karaktär. I detta arbete prövas att strukturera byggprojektets olika målgrupper (aktörer) med hänsyn till deras roll i beslutsprocessen.

Målgrupper är

- brukare - aktivitetsområde



- personal och fackrepresentanter
- politiska beslutsförfattare (Kmf, Ks och NN)
- passiva nyttjare - aktiva nyttjare

Aktören är personen/gruppen i den utsträckning som personens/gruppens handlande bestäms av de rammar personens/gruppens roll i strukturen ger. Analysen av aktörens handlande och den avsikt som bedömes ligga bakom, utgår ifrån hur projektets struktur kan förklara aktörens handlingar. Aspekten av en sådan analys är att man kan påverka aktörernas uppfattning och därmed deras handlingar genom att förändra strukturen.

Per-Axel Svalander uttrycker sökandet till lösningar genom aktöranalysen samt skillnaden mellan ett aktörssynsätt och ett socialpsykologiskt inspirerat systemsynsätt i "Att förnya sjukvårdens organisation" sålunda:

"När vi söker orsaker till problem genom aktörsanalysen utgår vi ifrån att det ur helhetens synpunkt irrationella handlandet är subjektivt rationellt och rimligt och begripligt utifrån det perspektiv och de möjligheter aktörerna har i sina specifika positioner eller roller. Samma handlande kommer att utgå från rollen oberoende av vilka personer man sätter i dem. Problemen kan inte lösas enbart genom att man byter ut personer. Det krävs också en förändring av de roller och den struktur som ger ramarna för handlandet."

"Skillnaden mellan ett aktörssynsätt och ett socialpsykologiskt inspirerat systemsynsätt, där begreppet roll är viktig, ligger alltså inte i att begreppet aktör är mindre abstrakt än roll. Men begreppet aktör är nödvändigt för att förstå interaktionen i organisationen. Roll kan definieras som sammanvägning av krav och förväntningar som riktas mot en viss position i en organisation. Något interagerande utgår dock inte från denna position förrän det finns en person som åtar sig att vara aktör i rollen som tolkar och i handling försöker motsvara dessa förväntningar. Detta handlande blir subjektivt i så motto att det styrs såväl av de villkor rollen ger som av aktörens historiskt betingade och personliga förväntningar. Aktören är alltså en position på samma sätt som en roll men en position som förkroppsligas av ett subjekt med medvetande och handlingsförmåga."

Dahlman/Gärdborn beskriver problemet i sin avhandling "Utvecklingsproblem i Bygg-Sverige" sålunda:

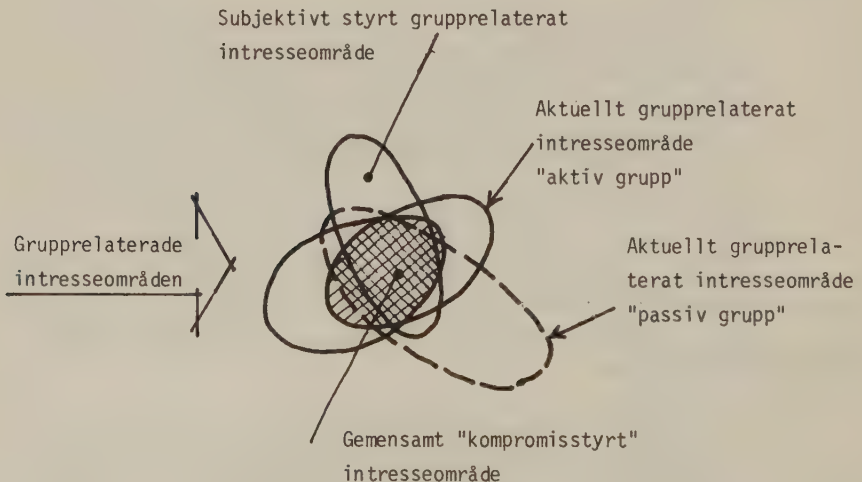
"...en organisations förmåga att samarbeta och utvecklas som en helhet i väsentlig utsträckning bestämd av hur maktrelationerna och styrsystemen är organiserade (Crozier, 1972). Fördelningen av makt och maktsystemet har ett avgörande inflytande över den typ av anpassning människor är i stånd att göra inom en organisation och på organisationens praktiska resultat och effektivitet. Karakteristiskt för ett byråkratiskt system är att - beslutsfattarna tenderar att isoleras från de konkreta problemen vilket leder till att de som har den nödvändiga informationen och kunskaperna att fatta beslut inte har makt att besluta medan de som har makten att besluta inte har den nödvändiga informationen.

Nya maktrelationer tenderar att utvecklas kring områden av osäker-

het i systemet och ger upphov till nya slag av beroendeförhållanden och spänningar vilka ställer krav på ökad centralisering. Runt de områden i systemet där aktörernas beteende är ganska oförsägbara utvecklas ett helt system av förhandlings- och maktrelationer."

Vid ett byggprojekt är det naturligt att informationsmaterial och beslutsunderlag särskilt avpassas till respektive målgrupps krav beträffande informationens omfattning och detaljeringsgrad. Angivna målgrupper har var för sig ett vidare intresseområde än vad som gäller det särskilda byggprojektet. Respektive intresseområden berörs alltså endast till en del av aktuellt byggprojekt. Varje målgrupp bidrar med en del av sitt intresseområde till ett för alla grupperna gemensamt område som utgör ramen för det aktuella byggprojektet. Varje målgrupps intresseområde, sociala verklighet, beskrivs som ett grupprelaterat intresseområde i sig för att därmed åskådliggöra att det är gruppens gemensamma intresse som grupp som beaktas trots att det naturligt nog kan finnas skiftande uppfattningar, subjektiva verklighetsuppfattningar, hos olika gruppmedlemmar.

Schematiskt kan de grupprelaterade intresseområdena för ett byggprojekt redovisas enligt figur 5.1.



FIGUR 5.1.

I detta arbete skiftar målgruppernas intresseområden beroende av byggprojektets karaktär. Målgrupperna kan generellt exemplifieras enligt tabell 5.3.

1. ex	2 KmF, Ks o.	3 ex	4 ex	5 ex
ishall; fritidsgård	fritids- förvaltning	fritids- ledare	aktiva	publik
dagcenter; elevhem	omsorgs- styrelse	vård- personal	vård- sökande	anhöriga
vårdskola	skol- förvaltning	lärare	elever	föräldrar
barnomsorg	social- förvaltning	förskole- lärare	barn	föräldrar
industri- byar	fastighets- kontoret	företagare	anställda	närboende grannar

TABELL 5.3

Varje byggprojekt för sig omfattar respektive målgrupper. Målgruppernas relationer inom byggprojektets beslutsprocess betecknas Interna relationer. Byggprojektets relationer, inklusive målgrupperna, till omvärlden betecknas Externa relationer.

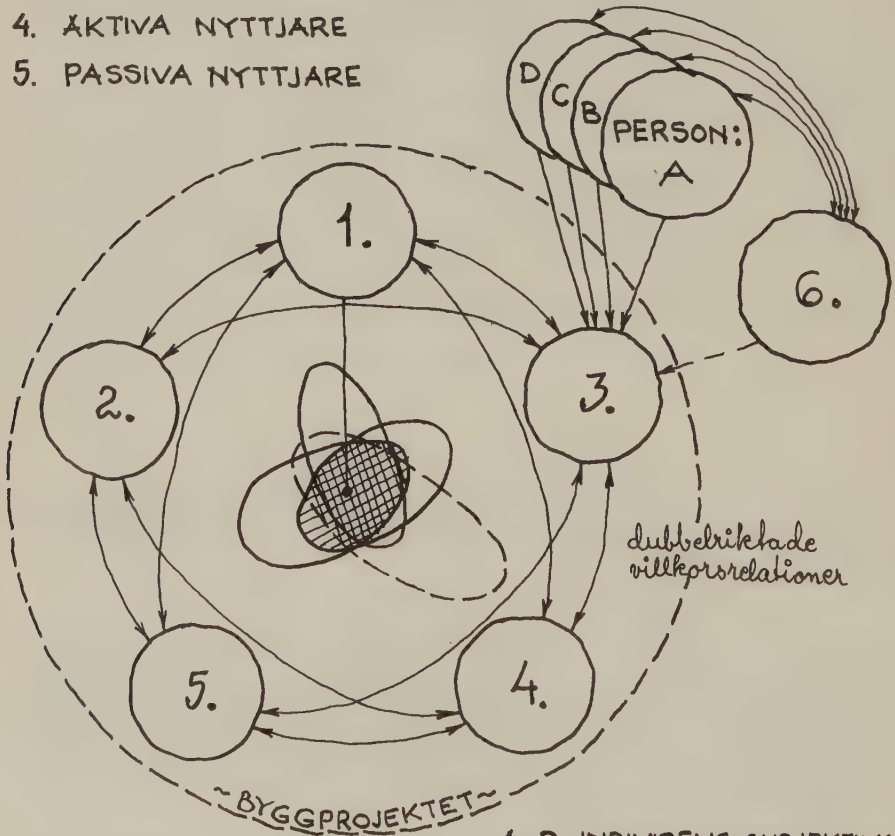
5.2.1 Interna relationer

För att skapa meningsfulla relationer och kommunikationer i byggprojektets beslutsprocess, erfordras en identifikation av berörda målgrupper. Informationen måste struktureras så att alla berörda får erforderlig information och beslutsunderlag i den omfattning och detaljeringsgrad som är nödvändig för respektive skede i byggprocessen. Det har i detta arbete bedömts som nödvändigt att beakta respektive målgruppers egen utveckling och sociala struktur - referensram (föreställningsram; verklighetsuppfattning) - men orsakssammanhang anges endast i för byggprojektet relevanta beslut.

Målgruppernas agerande i beslutsprocessen beskrivs med hänsyn till att den dels påverkar beslutsprocessen som grupp och dels som enskild kommuninvånare. Synsättet motiveras av en strävan att i en komplex verklighet utnyttja människornas förmåga till problemlösning och samarbete för ökad effektivitet med samtidig arbetstillfredsställelse och upplevelse av engagemang och inflytande för den enskilda människan. Synsättet bedöms bidra till att möjliggöra en relevant helhetssyn med beaktande av att beslutsprocessen ibland påverkas av särskilt "dominerande" minoritetsgrupper. Mycket schematiskt skulle de i byggprojektet interna relationerna kunna redovisas som i figur 5.2.

Ovan angivet synsätt innebär som Dahlman - Gärdborn uttrycker det

1. AKTIVITETSOMRÅDE
2. POLITISKA BESLUTSFATTARE
3. PERSONAL- OCH FACKREPRESENTANTER
4. AKTIVA NYTTJARE
5. PASSIVA NYTTJARE



A-D INDIVIDENS SUBJEKTIVA
FÖRESTÄLLNING.
(GÄLLER GRUPP 2-5).

6. HISTORISK UTVECKLING.
SOCIAL STRUKTUR.
REFERENS RAM.
(GÄLLER GRUPP 2-5).

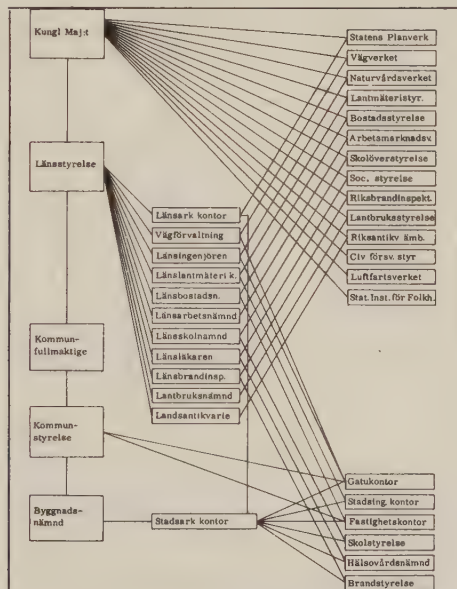
SCHEMATISK FIGUR 5.2.
INTERNA RELATIONER

"...ett accepterande av att studiet av system som präglas av hög komplexitet dels inte kan ske genom ett godtyckligt utplockande av enskilda delar av systemet och dels inte kan ske under antagandet att relationer mellan olika delar av systemet låter sig beskrivas som enkla orsak-verkansamband. Medan traditionell samhällsvetenskaplig forskning många gånger är inriktad på att genom jämförelser identifiera och beskriva regelbundenheter och statistiska samband är systemsynsättet mera inriktat på att förstå ett unikt system. En följd härav är att medan traditionell forskning studerar ett litet antal variabler i ett stort antal fall är systemanalytikern inriktad på att relatera olika observationer i ett bestämt system till varandra och det totala systemet."

5.2.2 Externa relationer

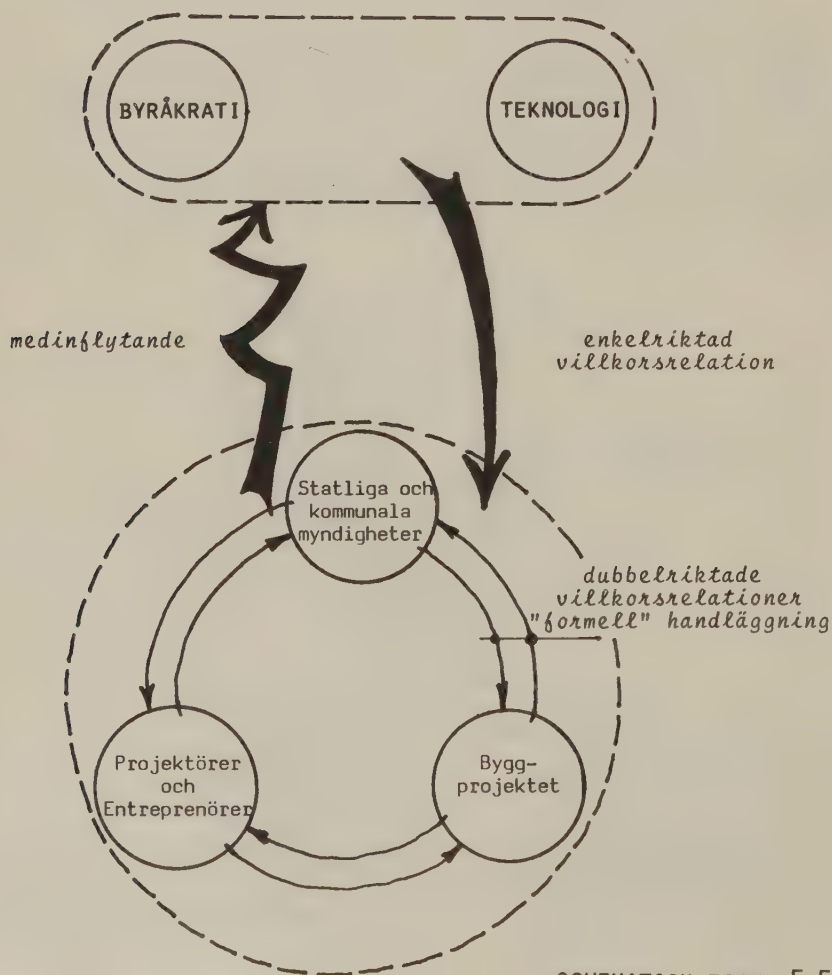
Med byggprojektets relationer till omvärlden som här betecknas externa relationer avses relationer till exempelvis statliga och kommunala myndigheter samt projektörer och entreprenörer.

Många byggprojekt föranleder förändringar med avseende på gällande stadsplaner. Sambandet mellan central myndighet, länsmyndighet och kommunal myndighet som kan inkopplas vid behandling av planärenden kan exemplifieras med nedanstående figur 5.4. (Ur "Husbyggnadsprocessen", SKIF.)



FIGUR 5.4.

Beträffande byggprojektets andra relationer gällande att samhälleliga krav redovisas i byggnadslagstiftningen och dess redovisningskrav förtydligas i byggnormerna. Det är av största betydelse att de externa relationerna fungerar tillfredsställande under hela byggprojektets beslutsprocess för att möjliggöra en prövning av olika alternativa lösningar. Relationerna betecknas i redovisas figur 5.5. som dubbelriktade villkorsrelationer, som därmed möjliggör ett successivt ställningstagande med ett allmänt medinflytande från samtliga intressegrupper. Tvingande bestämmelser betecknas som enkelriktad villkorsrelation och är genom sin tvingande betydelse utan något egentligt medinflytande från den aktuella beslutsprocessen för ett bestämt byggprojekt.



SCHEMATISK FIGUR 5.5
EXTERNA RELATIONER

5.3 Genomgående planeringsrutiner

Samverkan mellan samtliga berörda, interna och externa, grupper kräver rationella planerings- och redovisningsrutiner. Alla inblandade i en byggprocess kan med självklar rätt ställa krav på en effektiv kommunikation. Vid kommunala byggprojekt tillkommer ofta den beslutssituationen att berörda parter får agera med utgångspunkt från mer än en definierad roll. En kommuninvånare (skattebetalare) kan t ex också vara i behov av barnomsorg, anställd inom vårdsektorn, facklig representant eller aktiv politiker. För att erhålla en genomgående strukturerad uppdelning av planeringsrutinerna har dessa inordnats under fyra rubriker (Yngve Hammarlunds Projekt-administration)

- systemplanering
- projektplanering
- organisation
- information

Schematiskt kan rubrikerna illustreras enligt figur 5.6.

Uppdelningen av planeringsrutinerna användes i detta arbete genomgående i hela byggprojektets beslutsprocess enligt figur 5.7. Begränsningar för respektive planeringsrutin skiftar beroende av aktuellt skede i beslutsprocessen. Omfattningen är störst för rutinerna var för sig och tillsammans under skeden med alternativa lösningar.

5.3.1 Systemplanering

Byggobjekt inrymmer ofta system med mycket stor komplexitet. System med en helt ny teknologi eller en utveckling av en mera konventionell teknik. Funktionsanalysen och kvalitetsaspekterna får en alltmer avgörande betydelse inte minst ur inre och yttre miljösynpunkt.

Olika delsystem kan sättas samman till omfattande system med betydande ekonomiska konsekvenser. Samverkan mellan olika delsystem kan ibland innebära väsentliga låsningar i framtiden för nyttjaren. Många systemutformningar kräver en förändrad och ökad kunskapspotential hos nyttjaren eller externa kontinuerliga kostnader ifråga om skötsel och drift. Vid systemplanering kan dessutom för varje objekt förekomma specifika problem som t ex särskilda system för energikrävande verksamhet eller särskilda krav om integrerade delsystem.

5.3.2 Projektplanering

Dagens projektverksamhet bedömes att bli alltmer krävande. Enskilda kommuninvånare, olika intressegrupper och samhället representerat av olika myndigheter påverkar genomförandet. Det blir alltmer betydelsefullt att definiera respektive arbetsuppgifter i projektet och dess relationer till andra arbetsuppgifter och dess utövare.

Hjälpmedel och resurser i övrigt för genomförande av arbetsuppgifterna bör beaktas så tidigt som möjligt i projektprocessen varvid tidsplaneringen är av väsentlig betydelse. Regler och värderingsprinciper för projektet skall klargöras för att erhålla konkret kostnadsstyrning i projektet.

5.3.3 Organisation

I ett projekt medverkar individer både som enskilda personer och gruppmed-

funktionsanalys - krav för måluppfyllelse
 olika delsystem - helhet
 relationer mellan delsystem - systemangreppssätt
 systemalternativ - analys av problemsituation
 specifikation problem hos projektet (t ex teknologi)

formell organisation ur vilken projektorg. bildas

projektorg. relationer till formell organisation

projektorg. intern organisation

sammanträdesrutiner i både formell och projektorganisation

arbetsroller



formell beslutsinf. till formell org.

direkt information, myndighetsgranskning

medbestämmande inf. brukare, personal

informationssystem i projektorg.

projektdokumentation

informationshjälpmedel

kostnadsredovisning

projektuppföljning

definition av arbetsuppgifter

relationer mellan arbetsuppgifter

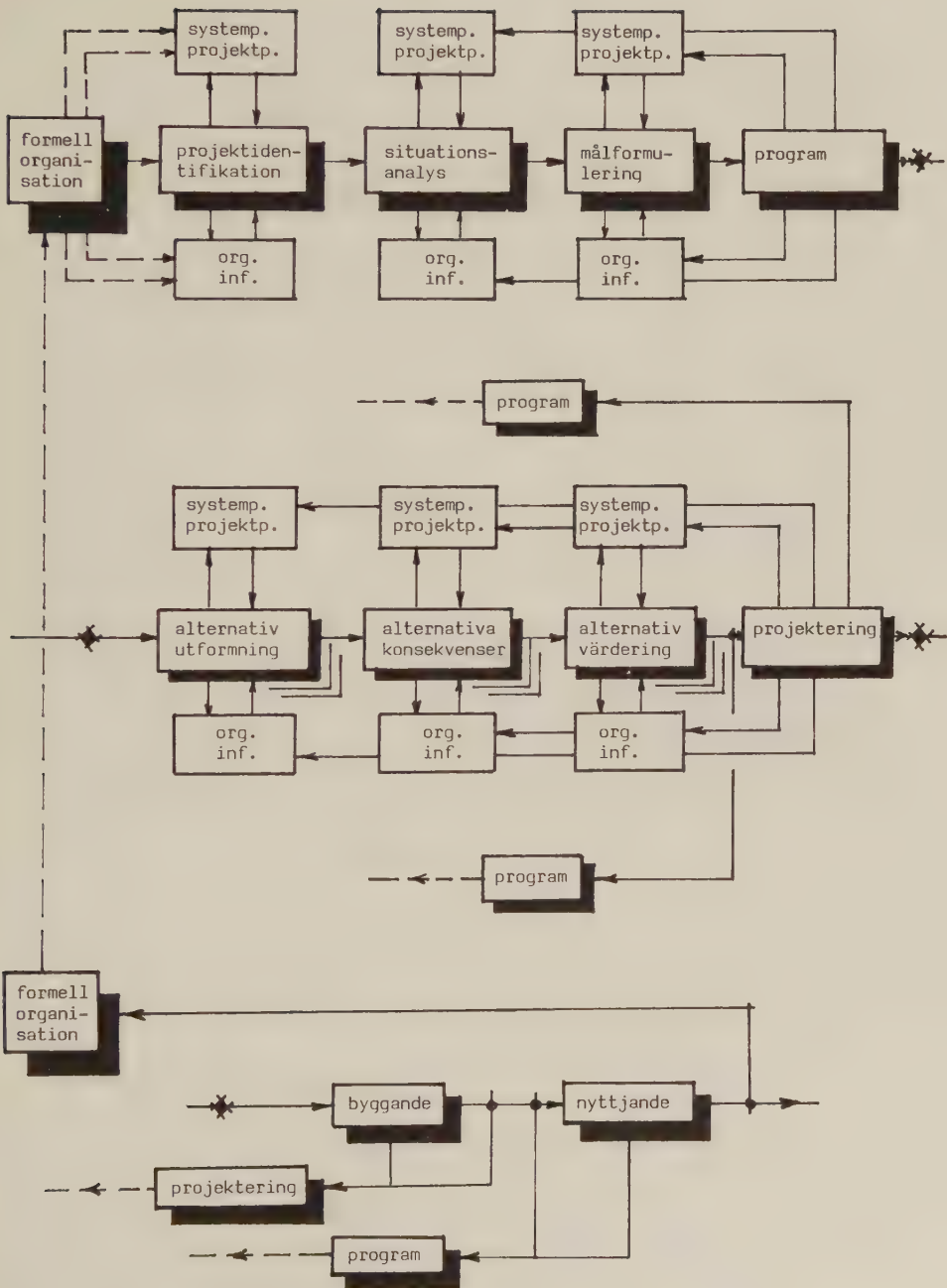
resurser för utförande av arbetsuppgifter

tidsplanering

val av hjälpmedel

kostnadsstyrningssystem

FIGUR 5.6



FIGUR 5.7

lemmar. Gruppens målsättning sammanfaller inte alltid med den enskildes önskemål.

I en projektorganisation är det viktigt att klargöra dels vilka relationer projektorganisationen skall ha till en mera formell organisation dels vilka interna organisationsformer som skall gälla för projektet.

Projektets medverkande skall ur organisatorisk synpunkt ha klart definierade arbetsroller med ansvar och befogenheter som skall vara motiverade och accepterade av både innehavaren och övriga medverkande. Sammanträdesrutiner och andra organisationskrav för kontroll av resultat och verksamhet i projektet skall definieras.

Projektorganisationen skall också skapa möjligheter så att enskilda aktörer kan utveckla sin kunskap samtidigt som formerna för samverkan med andra aktörer sker så att även deras kunskap ges möjlighet till förändring för projektets genomförande.

Projektorganisationen skall också skapa förutsättningar för en successivt framväxande kunskap i en lärprocess som är anpassad till själva verksamhetens specifika och lokala förutsättningar och därmed också styrda inifrån organisationen.

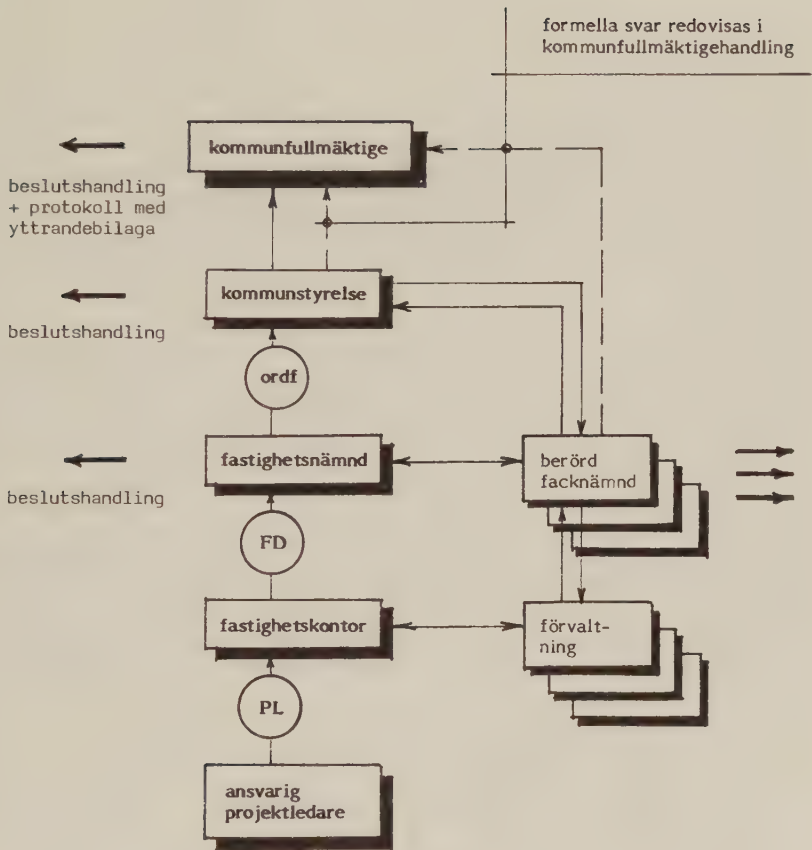
5.3.4 Informationssystem

För projektet erforderlig information inom projektorganisationen samt information till formell organisation och externt berörda är av största betydelse för projektgenomförandet.

Projektdokumentationen skall avpassas till projektets struktur och behov både för projektorganisationen i sig och den formella organisationens beslutsrätt.

Erforderliga behov och krav om informationshjälpmedel som t ex databaserade system med erforderliga bearbetningsenheter definieras. Datakommunikationens utveckling medför ibland vissa risker för informationsklyftor och informationsöverflöd, en risk som måste beaktas men ej utesluta den förbättring i informationsutbudet som denna medför.

Projektuppföljning med kostnadsredovisning redovisas i erforderlig omfattning. Vid kommunala projekt är dessutom informationen till kommuninvånarna av speciell karaktär. Informationsproblem beträffande feltolkningar och förbiseenden bör här särskilt beaktas.



Schematisk uppställning över handläggning av formellt beslutsunderlag

← offentlig handling - information till bl a kommuninvånare

ordf - nämndordförande

FD - fastighetsdirektör

PL - projektledare

KAPITEL 6 METODBESKRIVNING

6.1 Karaktäristik

För att studera möjligheterna till en förbättrad handläggning av kommunala byggprojekt har för detta arbete närmare analyserats åtta kommunala byggprojekt. Urvalet har gjorts enligt kapitel 4.3 Objekturval. Byggprojekten beskrivs från det skede i byggprocessen eller budgetprocessen som tidsmässigt "definierats" först. Relationer och orsakssammanhang beskrivs i sin helhet med en detaljeringsgrad avpassad till vad som är väsentligt för att analysera processerna i för varandra beroende och samverkande delar.

Byggprojekten redovisas var för sig utom vad beträffar "förskolor - fritidshem". För projektet "förskolor - fritidshem" har p g a ett stort antal byggobjekt, under en längre tid av kontinuerligt och pågående projektarbete, valts en generell projekteredogörelse. Kontinuiteten med ett stort antal likartade byggobjekt under längre tidsperiod ger särskilda möjligheter till erfarenhetsåterföring vilket analyseras i projektet "förskolor - fritidshem".

6.2 Informationsmaterial - beslutsunderlag

Informationsmaterialet för ett byggprojekt är i regel mycket omfattande. För att göra den empiriska datainsamlingen så fullständig och tillförlitlig som möjligt, har denna indelats i grupper enligt nedanstående. Informationsmaterialet har, i syfte att bringa sammanhang i det händelseförlopp som så dokumenterats, diskuterats med berörda handläggare samt kompletterats med intervjuer med aktörerna för att ytterligare belysa hur de aktuella projekten utvecklats.

- beslutsunderlag, politiska beslut
 - kommunfullmäktigehandlingar
 - kommunstyrelsehandlingar
 - nyttjande nämndhandlingar
- dokumentation från berörda förvaltningar
 - utredningar
 - rapporter
 - förslagshandlingar
 - protokoll
 - information till personal och berörda fakcförbund
 - korrespondens
- dokumentation i projektet
 - ledningsgrupp, direktiv, protokoll
 - projektgrupp, handläggning, protokoll
 - arbetsgrupper, redovisning, protokoll
 - referensgrupper, bedömning, protokoll
- information till allmänhet
 - information om projektet
 - pressmeddelande från projektet

- tidningsartiklar, journalistik
- tidningsreferat, information om politiska beslut
- insändare från allmänhet

När det gäller kommunal verksamhet utgör beslutsunderlaget och beslutshandlingarna offentlig handling. Omfattning och detaljeringsgrad skall vara sådan att det kan förstås av varje kommuninvånare. Beslutsprocess och handläggning är dock oftast sådan att det formella beslutsunderlaget ofta synes alltför kortfattat. För att erhålla en bredare referensram för analyserna av respektive byggprojekt har därför, förutom en aktiv medverkan i samtliga projekt, gjorts särskilda intervjuer med berörda parter utanför projektorganisationen men inom den för verksamheten formella organisationen samt med politiker, berörda myndigheter och i flera fall med berörda kommuninvånare.

6.3 Planeringsrutiner - orsakssammanhang

För varje byggprojekt analyseras orsakssammanhang grupperade under fyra genomgående planeringsrutiner vilka beskrivs i kapitel 5.3 Genomgående planeringsrutiner.

Varje planeringsrutin indelas i två skeden. Första skedet gäller till och med programskedet. Andra skedet gäller till och med projekteringskedet. Schematiskt enligt figur 6.1.

Analyserade orsakssammanhang för respektive första och andra skedet redovisas särskilt och medtages här endast kortfattat men beskrivs med avseende på slutsatser och för systemkonstruktionen påverkbara delar i kapitel 8 och 9.

6.4 Objektaxel vid projektfödelse

Varje byggprojekt analyseras med utgångspunkt från den beslutssituation som karaktäriserar ett projekt som en ur formell organisation avskiljbar speciell typ av verksamhet med egenvärde under bestämd tidsperiod och med definierat slutmål.

För att analysera möjligheterna till bättre handläggning med två sammankopplade och av varandra beroende system i en särskild systemkonstruktion anges för varje byggprojekt en särskild objektaxel, se figur 6.2. Objektaxeln anges i en schematisk figur och illustrerar var i båda systemen som verksamheten för byggprojekten befinner sig när beslutsprocess kan beskrivas inom ramen för definierad projektform.

Objektaxeln illustrerar förskjutningen mellan de två beslutsprocesserna vid projektfödelsen och anger dessutom genom sin placering avvikelser från idealsituationen för projektet vid angivet redovisningstillfälle. Ett tänkt idealförhållande illustreras av en genom båda systemen vertikalt obruten objektaxel.

För varje byggprojekt angivna skeden till vänster om, eller angivna tidigare än, objektaxeln illustrerar vilka skeden som enligt förslaget till systemkonstruktion skulle varit genomförda inom projektets ram.

FÖRSTA SKEDET	System- planering	Projekt- planering	Organisa- tion	Informa- tion
projektiden- tifikation				
situations- analys				
målformu- lering				
program				

ANDRA SKEDET	System- planering	Projekt- planering	Organisa- tion	Informa- tion
alternativ: utformning				
alternativ: konsekvenser				
alternativ: värdering				
projektering				

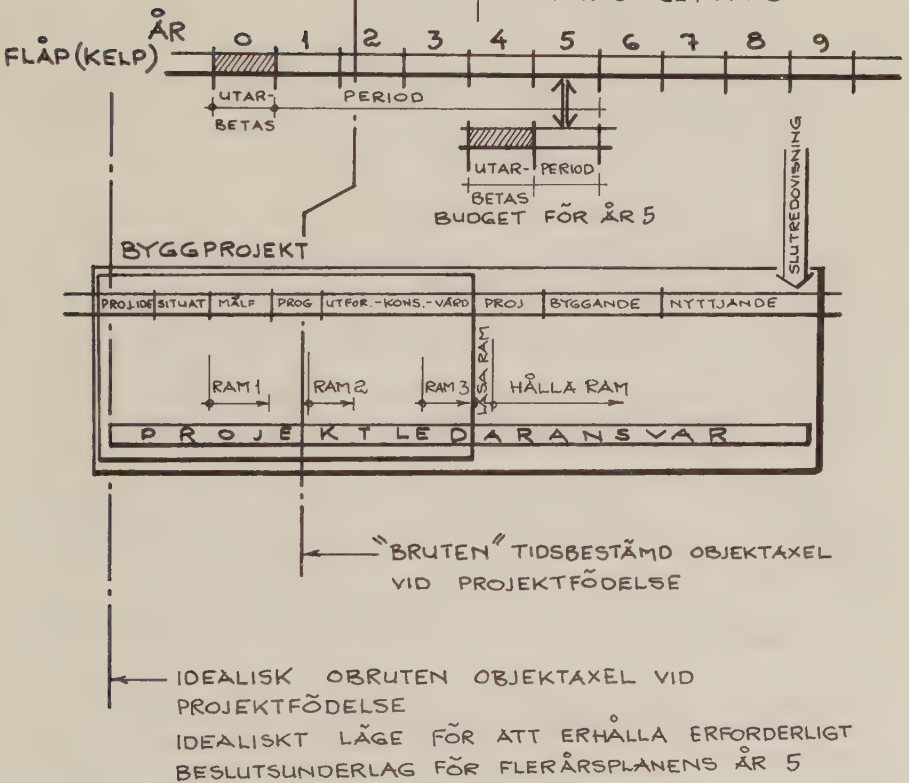
byggande
nyttjande

FIGUR 6.1

EXEMPEL PÅ:
OBJEKTAXELNS LÄGE VID PROJEKTFÖDELSE
I BYGGPROCESSEN
D. V. S. DÅ PROJEKTET DRIVS I PROJEKTFORM
MED SÄRSKILD ANSVÄRIG PROJEKTLEDARE

EXEMPEL PÅ:
OBJEKTAXELNS LÄGE VID PROJEKTFÖDELSE
I BUDGETPROCESSEN

EXEMPEL PÅ:
ÄTERSTÄENDE TID FÖR ATT
ERHÅLLA BESLUTSUNDERLAG
FÖR BUDGET ÅR 5



FIGUR 6.2.

KAPITEL 7 PROJEKTANALYSER

7. Allmänt

I enlighet med metodbeskrivningen i kapitel 6, har olika byggprojekt analyserats i syfte att beskriva olika beslutssituationer med hänsyn till bl a objektets storlek (volym och ytor), kostnader, handläggning (tid och omfattning), typ av verksamhet, problem och svårigheter.

Nedanstående objekturval har bedömts som lämpligt för att erhålla varierande beslutssituationer och handläggning.

- 1 ISHALL
- 2 FRITIDSGÅRD
- 3 DAGCENTER
- 4 ELEVHEM
- 5 VÅRDSKOLA
- 6 FÖRSKOLA - FRITIDSHEM
- 7 VALDEMARSRO INDUSTRIBY
- 8 FREDRIKSBERGS INDUSTRIBY

Underlaget för respektive analyser har dokumenterats och redovisats särskilt i PROJEKTSTYRNING vid KOMMUNALA BYGGPROJEKT; PROJEKTANALYSER 7:1-4 och 7:5-8. På sin omfattning och detaljutformning, redovisas i denna avhandling respektive analysavsnitt endast kortfattat (jämför kapitel 5.3 Genomgående planeringsrutiner och 6.3 Planeringsrutiner - orsakssammanhang).

Projektanalyserna beskrivs sammanfattningsvis med inledning samt första och andra skedet med angivande av tidsperiod. Organisationen för respektive projekt exemplifieras med schematisk figur hämtad från respektive analys.

Varje projektanalys sammanfattas i två avsnitt - "Reflektioner kring projektarbetet" - och - "Systemkonstruktionens giltighet" - vilka var för sig sammanfattas i särskilda kapitel 8 och 9 med samma rubrik. Slutsatser från respektive kapitel 8 och 9 beskrivs i för systemkonstruktionen påverkbara delar i kapitel 10 och 11.

7.1 Ishall - inledning

Fastighetskontoret inlämnade under mars månad 1976 ansökningar om projekteringsbidrag till länsarbetsnämnden i Malmöhus län för bland annat tre olika, ur planeringssynpunkt sammanhängande objekt, gällande Rosengårds, Lindängens och Bunkeflostrands omklädnadsbyggnader för respektive idrottsplats.

Arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnden beviljade projekteringsbidrag med 35% av projekteringskostnaderna dock med högst 26 250 kronor (35% av 75 000) för varje objekt.

Vid ansökningstillfället för projekteringsbidraget fanns varje objekt var

för sig redovisade i förslag till flerårsplan för perioden 1977 - 1981. Rosengård redovisades med tyngpunkt för byggverksamhet under år 1981, Lindängen under år 1979 - 1980 samt Bunkeflostrand under år 1978.

Fastighetsnämnden erhöll, 1976-11-23 med anledning av att länsarbetsnämnden beviljat bidrag till projektering av omklädnadsbyggnaderna, särskild hemställan från fritidsförvaltningen om att fastighetskontoret skulle utföra projekteringen.

På grund av angelägenheten att igångsätta projekteringen erhöll fastighetskontoret besked om ovan nämnda hemställan innan denna formellt handlagts i fastighetsnämnden. Fastighetskontoret utsåg därför projektledare för objektet och gav projektledaren i uppdrag att upphandla erforderlig projektering med externa konsulter.

Erforderliga anbud från konsulter avseende arkitekt-, konstruktions-, VVS- och elprojektering inkom till fastighetskontoret 1976-11-24. Lägsta anbud för respektive uppdrag antogs av Malmö fastighetsnämnd 1976-11-26.

Fastighetskontoret beställde samtliga uppdrag enligt särskild beställning daterad 1976-11-26. Projekteringen igångsattes omedelbart för samtliga tre objekt. Första sammanträdet med fritidsförvaltningens tekniska avdelning, verksamhetsavdelning, planeringsavdelning samt berörda distriktsrepresentanter och fackliga företrädare ägde rum 1976-12-07.

Projekteringen av samtliga tre omklädnadsbyggnader fortsatte parallellt. Handläggning skedde som för tre särskilda av varandra tidsmässigt oberoende objekt. Under projekteringstiden framkom önskemål från allmänhet och idrottsklubbar om ytterligare möjligheter till träning, speciellt för konst-åkning och curling, vid Malmö ishall.

Önskemålen om ytterligare träningsmöjligheter, för i första hand konståkning och curling och i andra hand ishockey, resulterade i ett förslag om ny ishall inom Lindängens idrottsplats. Projekteringen av omklädnadsbyggnad för Lindängens idrottsplats fortsatte under januari och delvis februari månad 1977 utan hänsyn till diskussionerna om en förändrad projektering på grund av ishall.

Beredningsutskottet inom fritidsnämnden beslöt 1977-03-01 att projekteringen av Lindängens ishall, inrymmande även omklädnadsutrymmen till Lindängens idrottsplats, snarast igångsattes. Detta innebar att den påbörjade projekteringen av omklädnadsbyggnad på Lindängens idrottsplats tills vidare skulle avbrytas. Den fortsatta handläggningen för ny ishall bedömdes som synnerligen brådskande varför samtliga berörda kallades till sammanträde 1977-03-14.

Projekteringen av Rosengårds och Bunkeflostrands omklädnadsbyggnader fortsatte programenligt och byggnadsarbetena slutbesiktigades till byggsemestern 1979.

I enlighet med fattade beslut erhöll fastighetsnämnden särskild beställning daterad 1977,03-03 med följande lydelse:

"Fritidsförvaltningen hemställerhärmed att fastighetskontoret åtager sig programarbetet med sikte på en totalentreprenad för Lindängens ishall inrymmande även omklädnadsutrymmen för Lind-

ängens idrottsplats. Då projektet är brådskande hemställes också om en skyndsam handläggning."

Ett nytt byggprojekt - LINDÄNGENS ISHALL - kunde påbörjas.

- Projektidentifikationsfasen hade passerats och situationsfasen för byggprojekt var delvis genomgången.
- Särskilda anslag för projektet Lindängens ishall fanns vid tillfället ej upptagna i gällande budget och flerårsplan.

7.1.1 Ishall - första skedet

Informationsmaterial - beslutsunderlag för projektarbetet omfattar för första skedet tiden från 1977-03-03 då fastighetsnämnden erhöll särskild beställning på uppdraget till och med 1977-06-08 då fritidsnämnden godkände lokalprogram för ishall och omklädnadsbyggnad inom Lindängens idrottsplats.

Projektarbetet genomfördes beträffande systemplanering och projektplanering som en direkt följd av tidigare rutiner för andra liknande objekt. Lokalprogrammet utarbetades gemensamt av en central och en distriktsanknuten projektgrupp.

7.1.2 Ishall - andra skedet

Informationsmaterial - beslutsunderlag för projektarbetet omfattar för andra skedet tiden från 1977-06-13 då fastighetsnämnden erhöll beställning på fortsatt projekteringsarbete till och med 1979-11-28 då formellt beslut erhöles om att projekteringen av Lindängens ishall med omklädnads- och serviceutrymmen skulle avbrytas.

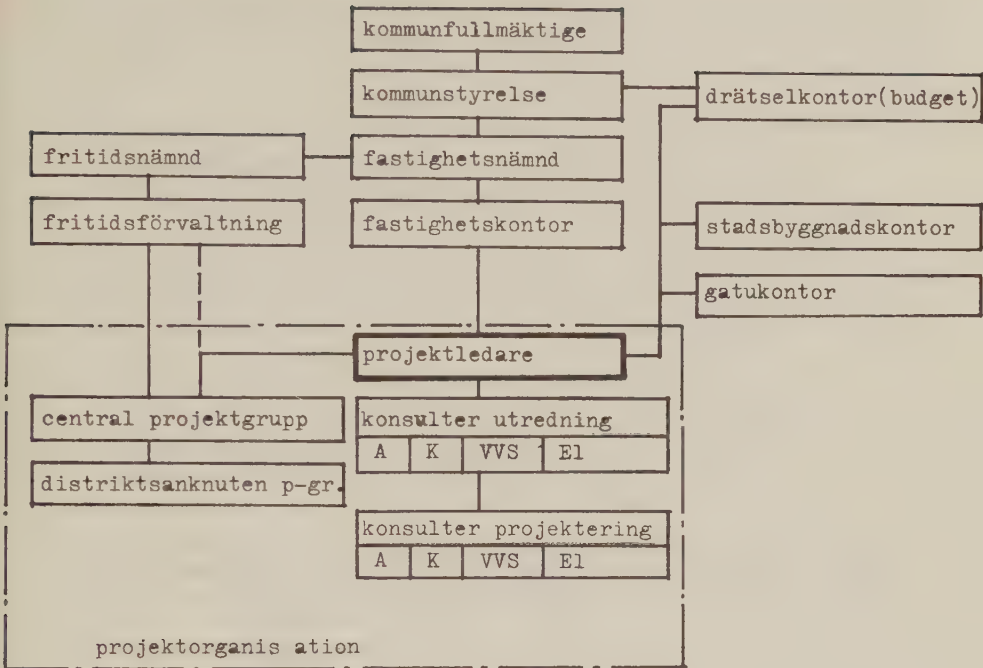
Projektarbetet beträffande systemplanering genomfördes med omfattande utredningar angående olika alternativ avseende färdiga typhallar och normalprojekterade standardhallar. Med utgångspunkt från ett fastställt lokalprogram genomfördes erforderligt utredningsarbete som en del i den fortsatta projekteringen med en projektorganisation enligt redovisad schematisk figur.

7.1.3 Ishall - reflektioner kring projektarbetet

Som framgår av inledningen kom projektet ur budgetsynpunkt som en "överraskning" samtidigt som det bedömdes erfordra en skyndsam handläggning. Denna handläggningstid är ur både ekonomisk och planeringssynpunkt, med hänsyn till projektets omfattning med komplicerade installationer, alltför begränsad.

Systemplaneringen genomfördes på ett mycket konkret och konstruktivt sätt beroende framförallt på fritidsförvaltningens väl genomarbetade underlag, ett underlag som efterhand reviderats med anledning av erfarenheter från tidigare anläggningar. Medvetenheten om att god kvalitet i anläggningens utförande väsentligt minskar drifts- och underhållskostnaderna framöver medförde att en större anläggningskostnad än vad som antagits från början accepterades.

Projektplaneringen genomfördes på ett omfattande och överskådligt sätt varvid iaktogs att varje tänkbar intressent fick möjlighet att framföra sina synpunkter. Den passiva nyttjarens intresse antogs vara i enlighet med vad föreningsrepresentanterna framförde. Öppenheten för inkomna synpunkter medförde till viss del ökade kostnader för dess genomförande.



Organisationserfarenheterna från projektarbetet bedömdes i efterhand av flertalet inblandade som konstruktivt och engagerande. Det kan dock med fog antagas att några positiva effekter uppnåddes med högre anläggningskostnad som följd.

Informationen beträffande projektarbetet till berörda parter och allmänhet uppfattades fungera bra både informellt och formellt. Informationens spridning föränleddes framförallt av den skyndsamma handläggningen. Projektplaneringen och organisationsplaneringen tillsammans med prioriterad handläggning för erforderliga kostnadsuppskattningar till budgetredovisning aktualiserade projektarbetet på ett för informationen positivt sätt. I projektarbetet aktiva och övriga engagerade uppfattade naturligt nog nedläggningen av projektet negativt.

7.1.4 Ishall - systemkonstruktionens giltighet

En jämförelse mellan projektets handläggning och föreslagen systemkonstruktion ger för byggprojektet aktuella genomförandefaser inom projektkonstruktionens ram direkt positiva slutsatser. Projektets handläggning ansluter mycket nära till föreslagen uppdelning i respektive faser. Särskilt bör noteras att respektive "söka ram" tillfällen genomfördes med en förändrad kostnad som följd. Vid "söka ram 3" tillfället bör dock tilläggas att denna kostnad uppskattades för lågt med hänsyn till senare gjorda erfarenheter.

En jämförelse mellan projektets handläggning och föreslagen systemkonstruktion ger för kommunal långtidsplanering definitiva besked om att avvikelser från föreslagen samordning med byggprojektets genomförandefaser ger negativa effekter.

Kortfattat kan de negativa effekterna anges enligt nedan.

- en ändring av tidigare planerade byggprojekt med beslut om skyndsam handläggning för ett nytt, större byggobjekt ger för kort planeringstid för budgetarbetet
- större byggprojekt fordrar föreslagen handläggningstid för att samordnas med gällande prioritering för andra byggprojekt
- förkortad handläggningstid för ett byggprojekt innebär att andra byggprojekt försenas om fastställt utrymme i flerårsplan skall följas
- förkortad handläggningstid kan dessutom innebära ökade kostnader vid genomförandet
- om byggprojektet som i detta aktuella fall ej ges tillräcklig prioritering utan prutas bort vid senare budgetarbete kan kostnader för viss del av projektarbetet ej tillgodoräknas vid senare genomförande

Slutligen skall här konstateras att nämnda förändring för planering av byggobjekt vid Lindängens idrottsplats fick till följd att Lindängens idrottsplats ännu ej fått någon omklädnadsbyggnad vilket annars varit fallet till sommaren 1979. (I skrivande stund, våren 1982).

7.2 Fritidsgård - inledning

- Alla vill ha fritidsgårdar. Ingen vill ha dem till grannar. -

Ovanstående rubrik fanns i en artikel i Sydsvenska Dagbladet i mars 1977 och gällde i första hand planerad fritidsgård i Bunkeflo.

Generellt kan följande analys av handläggningen kring fritidsgård i Bunkeflo även gälla för andra fritidsgårdar. Dock beskrivs här endast för fritidsgården i Bunkeflo relevanta fakta i avsikt att belysa för ärendet specifika relationer i beslutsprocessen, särskilt beträffande planfrågan.

Ovan nämnda artikel är en av många i en långt utdragen handläggning. Handläggningen av fritidsgård inom Bunkeflo i Malmö omfattar två olika förslag till placering. Första förslaget, daterat 1974-01-41, är vid idrottsplatsen i Bunkeflostrand. Andra förslaget är vid Angslättsskolan i utkanten av Bunkeflo.

Idrottsplatsförslaget analyseras endast i korthet. Projektanalysen för fritidsgård i Bunkeflo gäller i huvudsak förslaget vid Angslättsskolan.

Fritidsnämnden beviljades år 1974 medel - 440 000 kronor, prisläge augusti 1974 - för uppförande av fritidsgård vid idrottsplatsen i Bunkeflostrand. Kommunalfullmäktigehandling, bihang 344/1974. Föreslagen utformning omfattade en våningsyta om ca 290 kvm.

Stadsplanearbetet för fritidsgård vid idrottsplatsen påbörjades. Förslaget fick inte tillräckligt stöd från kringboende, anmärkningsskrivelser inkom till stadsbyggnadskontoret.

Efter inkomna anmärkningsskrivelser reviderades förslaget och förnyad prövning av förslaget gjordes. För det reviderade förslaget ansöktes om provisoriskt byggnadslov men även detta stoppades p g a att nödvändiga medgivanden av berörda grannar ej erhöles.

Som ett väsentligt skäl från grannarna angavs att det skulle bli störningar från fritidsgården, framförallt på kvällarna. För att ytterligare pröva möjligheterna för fritidsgård vid idrottsplatsen återupptogs år 1976 det tidigare reviderade förslaget med fritidsnämndens tillägg att kvällsverksamhet ej skulle ske. Trots fritidsnämndens försäkran kvarstod motståndet från grannarnas sida.

Förslaget med fritidsgård vid idrottsplatsen övergavs i oktober 1976.

Fritidsnämnden i Malmö översände 1977-02-09 hemställan om fastighetsnämndens och därmed fastighetskontorets medverkan i projektering av fritidsgård i nytt läge vid Ängslättsskolan i Bunkeflo.

Ett nytt byggprojekt - FRITIDSGÅRD VID ÄNGSLÄTTSSKOLAN - kunde påbörjas.

- Projektidentifikationsfasen, situationsfasen samt målformuleringsfasen gällande för byggprojektet, kunde genom tidigare handläggning av annan placering av fritidsgården betraktas som generellt genomgåna.
- Programfasen genomfördes av fritidsförvaltningen genom en vidarebearbetning av tidigare program till ett lokalprogram för fritidsgård i Bunkeflo vid Ängslättsskolan.
- Särskilt anslag för projektet fritidsgård i Bunkeflo uppgick, enligt kommunfullmäktigebeslut den 25 oktober 1974 - bilang 344/1974, till 440 000 kronor.

7.2.1 Fritidsgård - första skedet

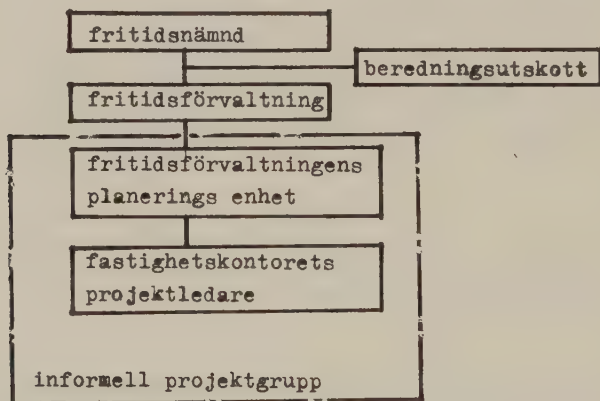
Informationsmaterial - beslutsunderlag för projektarbetet omfattar för första skedet tiden från 1974-01-15 då fritidsförvaltningens förslag till lokalprogram för fritidsgård vid idrottsplatsen översändes till fastighetskontoret till och med 1977-06-08 då fritidsnämnden beslutade godkänna nytt lokalprogram samt programskiss för placering av fritidsgård vid Ängslättsskolan.

Genom tidigare handläggning av lokaler för fritidsgårdar, kontinuerlig uppföljning och successiv revidering inom fritidsförvaltningen, fanns underlag för lokalprogram för fritidsgårdar. Programarbetet begränsades till ett direkt angivande av att lokalprogrammet för nämnda fritidsgård skulle gälla.

7.2.2 Fritidsgård - andra skedet

Informationsmaterial - beslutsunderlag för projektarbetet, omfattar för andra skedet tiden från 1977 i april då fastighetskontoret infortrade anbud på projekteringsarbetet från externa konsulter (anbuden antogs ej p g a byggprojektets osäkra verkställighet) t o m 1980-03-14 då länsstyrelsebeslut angående fastställelse av stadsplan överklagas till bostadsdepartementet.

Efter formellt beslut om godkännande av lokalprogram och programskiss, utarbetades på uppdrag av fritidsförvaltningens beredningsutskott, tre alternativa förslag till utförande för fritidsgård. Fritidsnämnden godkände ett av förslagen men någon fortsatt projektering genomfördes ej i avvaktan på slutligt beslut beträffande stadsplanen. Projektorganisationen begränsades till en informell projektgrupp enligt redovisad schematisk figur.



7.2.3 Fritidsgård - reflektioner kring projektarbetet

Den för projektet mest bestående erfarenheten blir den mycket långt utdragna handläggningstiden beträffande fritidsgårdens placering och därmed sammanhängande planfrågor.

Av i denna avhandling valda projekt för analys är fritidsgården medvetet vald för att om möjligt uppmärksamma något av situationen för ett byggprojekt vars verksamhet berör kommuninvånarna på skiftande sätt. Samhällsplanering och mänskligt beteende är intressanta ämnesområden men analyseras inte i denna avhandling, varför dess konsekvenser endast belyses kortfattat i avhandlingens avslutande kapitel. Dock skall det inte undanhållas att argument och uppfattningar, uttalanden om personers kompetens samt förmåga att genomföra vad kommuninvånarna enligt enskilda personers uppfattning egentligen vill ha, enbart för detta objekt har varit så skiftande att avståndet mellan ett för många positivt beslut och de negativas oeftergivliga krav, varit mycket stort.

För avhandlingens syfte skall endast konstateras att enskilda och grupper av kommuninvånare har möjlighet att påverka och försena byggprojekt.

Att pröva en annan modell för direktkontakt mellan samtliga berörda kommuninvånare för en effektivare handläggning synes angelägen. Dialogen mellan positiva och negativa intressenter har i detta fall oftast skett via "omvägen" om kommunens handläggare. Enklare synes vara att med en direktkontakt mellan samtliga berörda kommuninvånare diskutera under vilka förutsättningar aktuellt projekt kan genomföras. Eventuella kompromisser kunde därmed direkt "förhandlas" fram, varefter besvarsmöjligheterna förhoppningsvis skulle utnyttjas mindre.

Väsentligt i detta sammanhang är att ompröva besvärsmöjligheten för intressenter som medvetet överhuvudtaget inte deltagit i kompromissträvanden utan konsekvent undviker varje kontakt - men nogsnat utnyttjar varje besvärsmöjlighet oftast till högsta instans och utan resultat.

Erfarenheterna från programarbetet är mycket konstruktivt med avseende på nyttjande förvaltnings kontinuerliga uppföljning och ervarenhetsåterföring vilket konkret kommer till uttryck i riktlinjer för verksamheten och dess arbetsmiljö.

En medveten strävan att finna en lösning som i rimlig omfattning skulle kunna tillgodose så många som möjligt, gör att ännu ingen fritidsgård kan erbjudas ungdomarna i Bunkeflo. Ifrån kommuninvånarnas uttalade önskemål om en fritidsgård år 1973, till det förväntade färdigställandet för nyttjarna år 1982, ligger drygt 8 år.

Är detta en rimlig tid? - Knapptast!

7.2.4 Fritidsgård - systemkonstruktionens giltighet

Systemkonstruktionens giltighet för projektet kan med utgångspunkt ifrån normala handläggningstider bedömas som bra.

Kommunfullmäktigebeslutet angående anslag för uppförande av en provisorisk fritidsgård inom Bunkeflo, togs vid en tidpunkt då stadsplanefrågan ej var klar och aktualiserade därmed ytterligare förslaget på ett konkret sätt.

Med beslutet att ändra läget av fritidsgården ändrades också kostnaderna. Mark- och gatukostnader blev högre dessutom övergavs tanken på en provisorisk fritidsgård till förmån för en permanent större fritidsgård, våningsyta ca 435 kvm, med därmed sammanhängande kostnadsökning.

Genom att stadsplanefrågan för det nya läget ej var klar, innebar kostnadsökningen i sig ingen tilläggskostnad i gällande kapitalbudget, utan kunde normalt beaktas i budgetplaneringen.

Förutom byggobjektets direkta kostnadsökning, under ovan nämnda tidsperiod, har ej medtagits kostnader för handläggning inom kommunen och andra instanser för erforderliga beslutshandlingar.

7.3 Dagcenter - inledning

"Kommunen skall enligt bestämmelserna i omsorgslagen (SFS 940/1969), § 8, och omsorgsstadgan (SFS 456/1972), § 12, upprätta plan för ordnandet av omsorgerna om psykiskt utvecklingsstörda inom upptagningsområdet. Huvudtillsynsmyndigheterna, socialstyrelsen resp skolöverstyrelsen, fastställer planen för en tid av högst fem år."

Ovanstående utdrag är hämtat ur Malmö kommunfullmäktiges handling, bihang 1975/339, "Om antagande av plan för ordnande av omsorger om psykiskt utvecklingsstörda inom Malmö kommun under socialstyrelsens huvudtillsyn 1975 - 1979."

Genom kommunfullmäktiges beslut att antaga den presenterade planen, fastställdes omfattningen av utbyggnaden under perioden 1975 - 1979. I särskild bilaga 1 till bihang 1975/339 upptages totala antalet platser redovisade med planerade förändringar. Två betecknade objekt under Verksamhetsformer - sys-

selsättningshem 3a och 3c, upptager HAKANSTORP, Danska vägen 16, Malmö. För denna projektanalys aktuellt objekt, är sysselsättningshem 3c Håkanstorp 20 + (40) platser i nya sysselsättningslokaler för boende på vårdhemmet. Vårdhemmet benämns i vissa handlingar och informationsmaterial - elevvillorna på Håkanstorp. Vårdhemmet berörs endast i för sysselsättningshemmet påverkbara delar.

Genom fastställelse av planen 1975 - 1979 för ordnandet av omsorger om psykiskt utvecklingsstörda, bestämdes utbyggnaden av nya sysselsättningshem till tre stycken nämligen

(3c) Håkanstorp	20 + (40) platser
(3e) Södertorp	60 "
(3f) senare bestämd till Elisedal	60 "

Som senare ytterligare skall framhållas, uppfattades planen 1975 - 1979 också som en turordning för angivna objekt. Södertorp och Elisedal kom under perioden att prioriteras tidigare än Håkanstorp bl a för att dessa var ett rent nytillskott. Genom prioriteringen av Södertorp och Elisedal blev dessa genom sin tidigare handläggning referensobjekt för Håkanstorp dagcenter.

Håkanstorp, vid Danska vägen i Malmö, har allt sedan färdigställandet år 1910, varit avsett för utvecklingsstörda. Även om verksamheten med tiden förändrats och benämnts olika, har byggnaden och dess yttre inramning, idag en mindre park, varit en fast förankrad anläggning i anslutning till villaområdet Håkanstorp som genom Malmös växande storlek idag blivit en närliggande del till andra större bostadsområden.

Malmö omsorgsstyrelse - styrelse för omsorger om psykiskt utvecklingsstörda - översände, 1976-10-20, beställning till fastighetsnämnden avseende projektering av Håkanstorp dagcenter.

Ett nytt byggprojekt - HAKANSTORP DAGCENTER - kunde påbörjas.

- Projektidentifikationsfasen, situationsanalysen, målformuleringsfasen och programfasen gällande för byggprojektet, betraktades p g a tidigare handläggning av dagcenter vid Södertorp och Elisedal som generell genomgångna.
- Särskilda anslag för projektet Håkanstorp dagcenter, fanns vid tillfället upptagna i flerårsplan 1976 - 1980. Kostnaderna beräknades som för nybyggnation som exempelvis Södertorp och Elisedal men utan särskilda kostnader p g a pågående verksamhet vid Håkanstorp.

7.3.1 Dagcenter - första skedet

Informationsmaterial - beslutsunderlag för projektarbetet, omfattar för första skedet två tidigare dagcenter som referensobjekt. Något egentligt projektarbete gällande första skedet erfordrades ej.

Speciellt för byggprojektet Håkanstorp i denna avhandling är erforderlig utredning beträffande utnyttjande av äldre huvudbyggnad för nytt dagcenter. Utredningen för äldre huvudbyggnad fick som resultat att densamma ej var

ändamålsenlig för avsedd verksamhet - byggnaden föreslogs rivas - och revs.

7.3.2 Dagcenter - andra skedet

Informationsmaterial - beslutsunderlag för projektarbetet omfattar för andra skedet tiden från 1976-10-20 då fastighetsnämnden erhöll beställning från omsorgsstyrelsen avseende projektering av Håkanstorp dagcenter t o m 1980-05-13, då dagcentret premiärvisades för omsorgsstyrelsens ledamöter.

Projektarbetet genomfördes med två referensobjekt och blev därför till sin omfattning beträffande byggprocessens faser, alternativ utformning - konsekvenser - värdering -, något enklare. Under projekteringen gavs en speciell möjlighet för utvärdering och kostnadsstyrning genom samarbete med Byggforskningens sk K-block, blocket för kostnadskalkyler och kostnadsstyrning, under hela byggprocessen. Projektarbetet genomfördes med särskild kontaktgrupp och samrådsgrupp. Utöver respektive sammanträden för olika grupper sammankallades all personal för genomgång av nytt utredningsmaterial och alternativa utredningsskisser för inhämtande av synpunkter.

För projekterings genomförande erhöles socialstyrelsens godkännande beträffande utredningsskisser och slutlig projektering innan anbudsupphandling genomfördes för entreprenadarbetena.

Projektorganisationen framgår av redovisad schematisk figur på nästa sida.

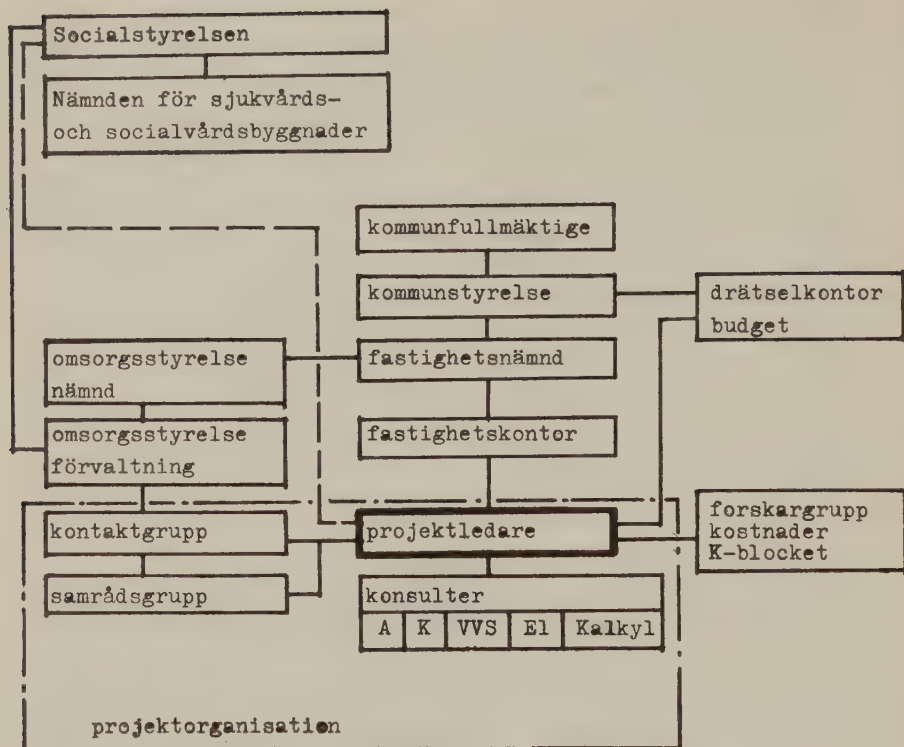
7.3.3 Dagcenter - reflektioner kring projektarbetet

Projektarbetet underlättades av två referensobjekt, trots att det i vissa avseenden skapades förutfattade uppfattningar om Håkanstorp utformning, genom att personalen vid Håkanstorp besökte och kontaktade personal vid Södertorp och Elisedals dagcentra. Genom dessa kontakter erhöles vissa synpunkter vilka ej var jämförbara med förutsättningarna för Håkanstorp dagcenter. I efterhand kan också konstateras att personalens aktiva deltagande påverkade byggobjektet positivt. Det kan dessutom också konstateras att projektledarens, författare till denna avhandling, erfarenheter av projektarbetet var mycket positiva beträffande personal, verksamhetsansvariga inom Malmö kommun men ej beträffande socialstyrelsens agerande.

Kortfattat kan socialstyrelsens agerande beskrivas som för mycket präglat av förmyndarmentalitet. Genom att alltför mycket detaljstuderade presenterade utredningsförslag och planlösningar, uppfattades socialstyrelsen sakna tillräckliga argument för verksamheten och därmed dess utformning. Vid projektering av byggnadsobjekt anlitas oftast väl kvalificerade konsulter, varför det med fog kan diskuteras om socialstyrelsen skall kritisera planlösningens utformning ur arkitektonisk kompetenssynpunkt. Socialstyrelsen borde noggrant utforma sina synpunkter vid krav för godkännandet så att dessa väl förankras i dess målsättning för verksamheten och inte i synpunkter enbart beroende av tolkningen gällande bestämmelser eller stundtals enbart beroende av personligt tyckande.

Den tidigare omnämnda prioriteringen som gav turordningen Södertorp, Elisedal och Håkanstorp, uppfattades negativt av personalen. Håkanstorp arbetsmiljö var sådan att denna utan tvekan måste upplevas som ytterst angelägen att förbättra. Prioriteringen fick till följd att Håkanstorp senarelades 3 år i förhållande till Södertorp.

I efterhand skall också konstateras, mycket med hänsyn till befintlig ar-



betsmiljö som en följd av successiv utveckling och förändring allt sedan år 1910, att synpunkter framförda av berörda i verksamheten bör bemötas mer nyanserat av tillsynsmyndigheten.

7.3.4 Dagcenter - systemkonstruktionens giltighet

Genom analys av projektet Håkanstorp dagcenter kan det klart konstateras att kostnader för detsamma tidigt beaktats. Dock kan det i efterhand konstateras att kostnaderna inte beaktats i förhållande till befintlig verksamhet vid Håkanstorp.

En analys av projektets handläggning ger också anledning att beakta en byggsakkunnigs erfarenheter vid fastställelse av anslag för genomförande av ett byggobjekt.

Kostnaderna för Håkanstorp dagcenter ökade för varje år och i sig var ökningen acceptabel, men utgångskostnaderna borde varit högre.

Att kostnaderna slutligen kunde uppfattas som positiva i förhållande till beviljat anslag, var i alltför hög grad beroende av tillfälligheter och per-

sonlig ambitionsnivå hos projektledaren. Projektledarens kontakter med byggnadsrådets kostnadsblock och en av deras forskningsgrupper kunde inte förutses vid projektarbetets början.

Revideringen av lokalprogrammet orsakades av för Håkanstorp speciella förutsättningar. Befintligt elevhem om 40 boendeplatser var beroende av lokaler och förråd i dagcenterbyggnaden. Den stora parkliknande trädgården erfordrade serviceytor utöver vad som normalt redovisades i lokalprogram för dagcenter. Utökningen av lokalprogrammet kunde förutses och skulle beaktats från början med ett högre anslag (totalkostnad) för Håkanstorp dagcenter än för övriga - Södertorp och Elisedal.

7.4 Elevhem - inledning

Vid olika tillfällen har både muntligen och skriftligen i massmedia påtalats behov av resurser för att kunna ge omsorger, främst ifråga om boende åt ungdomar, som av olika anledningar ej kan anpassas i större grupper och som ej fungerar i någon av nuvarande boendeformer. Gemensamt för flera av ungdomarna är att de behöver ett fast stöd dygnet runt av kvalificerad personal i en liten grupp. Deras boende bör därför ej vara knutet till en större institution.

Vård- och behandlingsmöjligheter för dessa utvecklingsstörda ungdomar med avvikande beteende och därmed sammanhängande problem, diskuterades särskilt inom omsorgsstyrelsen under år 1976. Omsorgsstyrelsens utredning om behov av ändrade och utökade omsorgsformer avseende boendet, omfattade även en total inventering av adekvata framtida omsorger för åren 1980, 1985 och 1990.

Omsorgsstyrelsens ledningsgrupp bestående av politiker, tjänstemän samt föräldraorganisation, beslöt vid sitt sammanträde 1977-01-13 att uppdraga åt fastighetskontoret att medverka till att 5 stycken villatomter med en yta av ca 1 500 kvm per styck reserverades inom lämpliga områden.

Omsorgsstyrelsens arbetsgrupp arbetade under perioden första kvartalet 1977 vidare med att konkretisera behovet av behandlingshem för utvecklingsstörda barn och ungdomar.

Malmö omsorgsstyrelse hemställde 1977-04-01 om fastighetsnämndens och fastighetskontorets medverkan avseende lämpliga förslag till planlösning (lokalprogram) för enplansvilla omfattande alternativt:

- 4 boendeplatser för psykiskt utvecklingsstörda
med speciella behov (behandlingshem för ton-
åringar)
- 6 boendeplatser för barn och ungdomar (allmänna resp speciella
behov)
- 8 boendeplatser för barn och ungdomar (allmänna resp speciella
behov)

I de båda sistnämnda fallen var avsikten att två enkelrum skulle reserveras för tillfälliga gäster (korttidsvård).

Tidigare nämnda hemställan från Malmö omsorgsstyrelse - styrelsen för om-

sorger om psykiskt utvecklingsstörda - till fastighetsnämnden innebar att

Ett nytt byggobjekt - ELEVHEM - kunde påbörjas.

- Projektidentifikationsfasen, delar av situationsfasen och målformuleringsfasen för projektet elevhem, var vid omsorgsstyrelsens hemställan till fastighetsnämnden, genomarbetad på ett generellt sätt. Beträffande situationsfasen och målformuleringsfasen för ett speciellt elevhem, var dessa inte avgjorda. Genom konkretisering av ett särskilt alternativ erfordrades också en senare ytterligare genomgång av projektidentifikationsfasen.
- Särskilda anslag för byggprojektet fanns vid igångsättningen ej upptagna i kapitalbudget och flerårsplan. I efterhand konstaterades att detta i sig inte inverkar på projektets handläggning men att det ändå vid beslutstillfället borde varit beaktat i flerårsplanen.

7.4.1 Elevhem - första skedet

Informationsmaterial - beslutsunderlag för projektarbetet omfattar för första skedet tiden från 1977-01-24 då fastighetskontoret erhöll framställan om att fem villatomter skulle reserveras för elevhem t o m 1979-10-03 då fastighetsnämnden godkänner framlagt förslag för elevhem vid Hindby station för fortsatt projektering.

Projektarbetet bedrevs parallellt med en pågående utredning av framtida omsorgsbehov för psykiskt utvecklingsstörda med bl a boendeenheter för barn. Krav på måluppfyllelse, analys av problemsituation, specifika problem samt systemangreppssätt redovisades kontinuerligt och slutligt i en särskild slutrapport benämnd

PLATTFORM FÖR ÖVERSYN AV OMSORGSVERKSAMHET I MALMÖ
mars 1978.

För ovanstående utredning utarbetade olika arbetsgrupper var sin delrapport av vilka arbetsgrupp 1 - "barnomsorg", redovisade den för projektet elevhem betydelsefulla rapporten.

Organisationen för genomförande av ovan nämnda utredning beskrivs i schematisk figur. Byggprojektledarens medverkan markeras med PL i respektive arbetsgrupp och innebar ingen projektledarroll inom respektive arbetsgrupp. Arbetsuppgiften för byggprojektledaren var att kontinuerligt följa arbetsgruppens arbete. Byggprojektledarens relationer till övriga i respektive arbetsgrupp var rådgivande i aktuella planeringsfrågor för byggande men i första hand informativ för att senare kunna utveckla programförslag. I detta skede medverkade byggprojektledaren som enmansutredare beträffande programförutsättningarna för byggobjektet.

Projektarbetet för särskilt elevhem resulterade i ett generellt lokalprogram för elevhem. Lokalprogrammet slutredovisade ett program för elevhem med mycket hög ambitionsnivå för boendet med förstärkta våtenheter, särskilda hjälpmedel och funktioner för rörelsehindrade beroende av rullstol.

7.4.2 Elevhem - andra skedet

Informationsmaterial - beslutsunderlag för projektarbetet, omfattar för andra skedet tiden från 1979-10-22 då projektgruppen påbörjade förprojek-

PLATTFORM FÖR ÖVERSYN AV OMSORGSVERKSAMHETEN I MALMÖ

LEDNINGSGRUPP

ordf. i omsorgsstyrelsen
 v. ordf. i omsorgsstyrelsen
 omsorgschef
 omsorgsöverläkare
 bitr. vårdchef
 ordf. i FUB
 2 repr. SKAF
 1 repr. SKTF
 1 repr. SACO/SR

ARBETSGRUPP 1	ARBETSGRUPP 2	ARBETSGRUPP 3	ARBETSGRUPP 4
barnomsorg	vuxenomsorg	administrativa samordningsfr.	kanslifrågor
föreståndare	läkare	föreståndare	3 st repr.
bitr. förest.	psykolog	kurator	från omsorgsst.
vårdare	föreståndare	föreståndare	kansli
bitr. överläk.	föreståndare	assistent	
psykolog	vårdare	särskollärare	
<u>adjungerade:</u>	<u>adjungerade:</u>	<u>adjungerade:</u>	
överläkare	fritidsdir.	hemvårdsförst.	
särskolechef	avd. chef	avd. chef soc	
bitr. socialdir	överläkare MAS	sekreterare DK	
assistent	överläkare MÖS	psykolog	
	klinikförest.		
l:e ing. PL	l:e ing. PL	l:e ing. PL	

EXTERN REFERENSGRUPP

fritidsdirektör
 skoldirektör
 sjukvårdsdirektör
 socialdirektör
 personaldirektör
 kanslichef
 organisationschef
 medicinalråd
 omsorgschef

INTERN REFERENSGRUPP

totalt 22 ledamöter
 med bl a
 kontorist
 arbetsterapeut
 föreståndare
 socialpedagog
 vårdare
 fritidsassistent
 särskollärare
 kurator
 kanslist

tering av elevhem vid Hindby station t o m 1981-02-03 då fastighetsnämnden antager konsulter för projektering av elevhem vid Hindby station.

Projektarbetet resulterade i ett mycket detaljerat utredningsmaterial med olika alternativ och konsekvenser på verksamheten samt värdering av respektive förslag. Detaljeringsgraden påverkades av ingående diskussioner med samtliga berörda. Kontakterna med skolöverstyrelsen och socialstyrelsen var under utrednings- och programskedet omfattande och fortsatte kontinuerligt under förprojekteringen. Successivt framkom avvikande meningar mellan skolöverstyrelsen/socialstyrelsen å ena sidan och övriga å andra sidan.

Trots väsentliga förändringar med åtföljande konsekvensbedömningar från omsorgsstyrelsen i Malmö, erhöles ett slutligt granskningsutlåtande som till sin omfattning var sådant att omsorgsstyrelsen i Malmö ej kunde beakta samtliga framförda synpunkter. Omsorgsstyrelsen i Malmö godkände projektgruppens slutliga förslag, utan beaktande av skolöverstyrelsens/socialstyrelsens påpekande, för genomförande.

Projektarbetet fram till igångsättning av projektering av entreprenadhandlingar, bedrevs med samband enligt redovisad schematisk figur.

7.4.3 Elevhem - reflektioner kring projektarbetet

Projektarbetet för elevhem påbörjades som ett delprojekt i ett större projektarbete gällande utredning om utformningen av framtida omsorger om psykiskt utvecklingsstörda. Genom elevhemsprojektets förankring i en större verksamhetshelhet skapades en väsentlig grund för problemidentifikationen samt bedömning av för Malmö kommun rådande situation inom verksamhetsområdet då och framöver.

Genom elevhemsprojektets handläggning i en total översyn definierades problem och behov till en konkret målformulering för elevhemsprojektet.

Genom samordning med övriga delprojekt (arbetsgrupper) gjordes en gemensam återföring av respektive behovssituation med åtföljande förändring till förmån för respektive delprojekt.

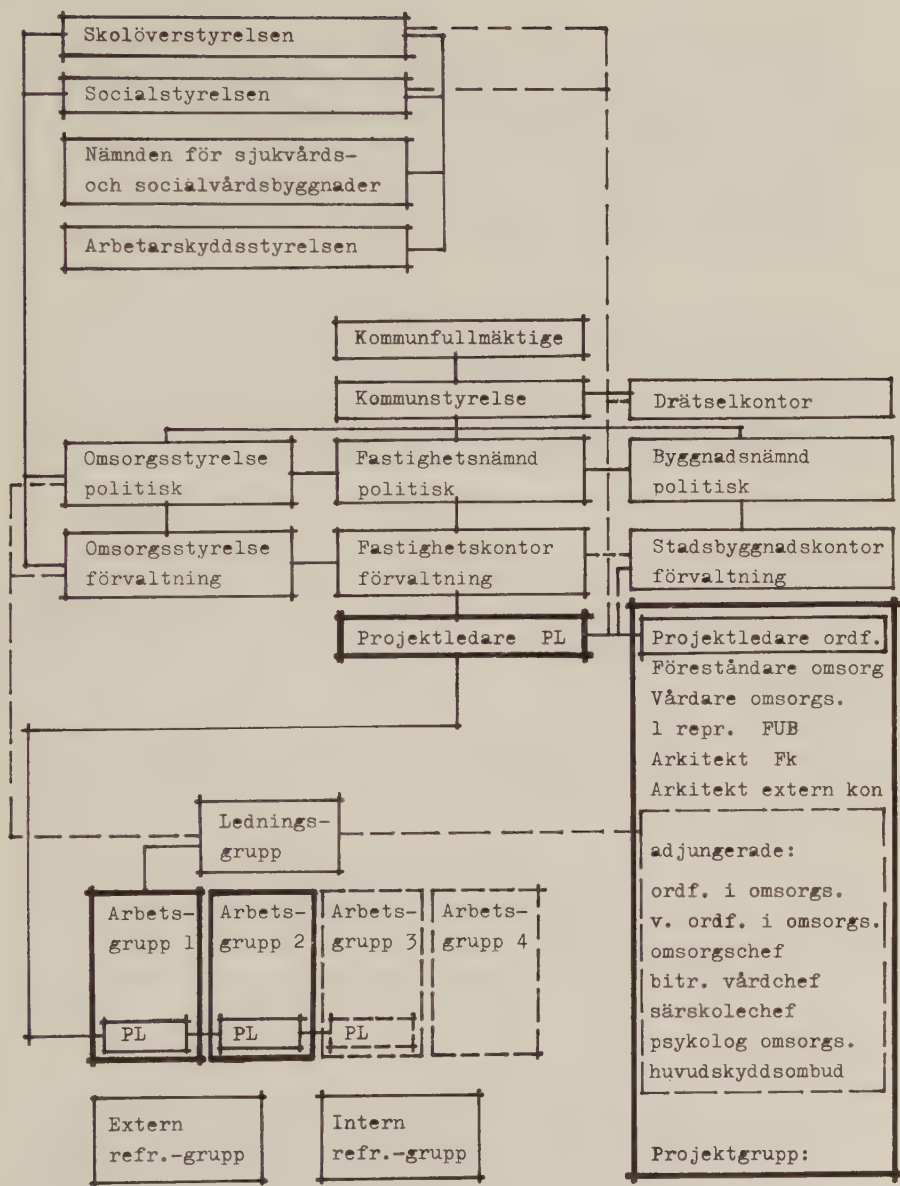
Svårigheterna i projektarbetets programutformning grundade sig i första hand på olika uppfattningar kring målformuleringen dvs den tilltänkta nyttjarens behov. Olika uppfattningar definierades särskilt av skolöverstyrelsen och socialstyrelsen å ena sidan och Malmö omsorgsstyrelse å andra sidan.

Genomförandet av programarbetet förtydligade på ett påtagligt sätt svårigheterna att nå en gemensam lösning inom område "kommunal ekonomi - personal, arbetsmiljö - passiva nyttjare, föräldrar" då den aktive nyttjaren inte kan framföra sina önskemål på eget sätt.

7.4.4 Elevhem - systemkonstruktionens giltighet

En bedömning av systemkonstruktionens giltighet med hänsyn till för projektet Elevhem särskilt angivna anslag i för åren gällande budget, anger en sen redovisning.

Genom en av kommunstyrelsen beviljad omdisponering av för omsorgsstyrelsen tillgängliga anslag, kunde behovet av utredningsanslag tillgodoses. För projektering och genomförande erforderliga anslag, definierades i kapital-



budget och flerårsplan från och med år 1980.

I efterhand kan konstateras att behovet av särskilda anslag för respektive elevhem borde redovisats tidigare i flerårsplanen. Den sena redovisningen innebar i sig ingen nackdel för elevhemsprojektet men innebär generellt sätt en nackdel för ekonomisk långtidsplanering speciellt med hänsyn till kapitaltjänstkostnader och driftskostnader.

Utredningsanslaget borde redovisats i kapitalbudget för år 1977 samtidigt som anslag för genomförande redovisats på respektive år i flerårsplanen.

7.5 Vårdskola - inledning

Hösten 1976 konstaterar skolförvaltningen att situationen för vårdutbildningen är akut otillfredsställande lokalmässigt. Situationen beträffande lokalfrågan har förvärrats väsentligt genom att sjukvårdsförvaltningen som hyresvärd sagt upp skolförvaltningen som hyresgäst i särskilda paviljongbyggnader inom sjukhusområdet, vilka skolförvaltningen utnyttjat som undervisningslokaler för vårdutbildning.

Skolförvaltningen kontakter fastighetskontoret i oktober 1976 med anledning av att paviljongbyggnaderna ej längre av skolförvaltningen kan användas för vårdutbildning.

Efter en genomgång av alternativa möjligheter beslutas pröva att delvis flytta vårdutbildningen till Södervärnsskolan. Som en första etapp beslutas att utreda möjligheten av ombyggnad av källarvåningen för metodövningsrum. Beslutet att pröva en successiv överflyttning av vårdutbildningen till Södervärnsskolan innebar att

Ett nytt byggprojekt - VARDSKOLA - kunde påbörjas.

- Projektidentifikationsfasen betraktas i detta sammanhang som ej slutförd då vårdskolans hela struktur ej klarlagts.
- Särskilda anslag för byggprojektet fanns vid igångsättningen ej upptagna i kapitalbudget och flerårsplan. Vid ett första sammanträde för projektet föreslås att i en särskild skrivelse till kommunfullmäktige hemställa om ett anslag om 500 000 kronor samt föreslå en överföring av 200 000 kronor från 1977 års driftbudget till anslag för ombyggnadsarbeten i Södervärnsskolan. Kommunfullmäktige beviljar senare, 23 september 1977, totalt 700 000 kronor i enlighet med särskild hemställan.

7.5.1 Vårdskola - första skedet

Informationsmaterial - beslutsunderlag för projektarbetet, omfattar för första skedet tiden 1976-10-19 då skolkontorets och fastighetskontorets berörda tjänstemän hade sammanträde första gången beträffande akut behov av lokaler för vårdutbildningen, t o m 1979-11-06 då fastighetsnämnden antog entreprenörer för genomförande av Södervärnsskolans ombyggnad, etapp 2, till vårdskola. Tidsperioden omfattar även kommunfullmäktigebeslut, 1979-05-31, att godkänna framtagna utredningsskisser och kostnader för Södervärns vårdskola som helhet.

Projektarbetet genomfördes med två definitiva målsättningar, nämligen att i första hand lösa vårdutbildningens akuta behov av nya lokaler samt därefter snarast framtaga program för ny vårdskola som helhet. Lokalprogrammets successiva framtagande visade på en stor svällningstendens. Under detta första skede dominerades handläggningen av en strävan att definiera funktionen av olika undervisningslinjers behov av gemensamma lokalmässiga enheter på ett rationellt funktionsmässigt och driftekoniskt sätt. För vårdskolan som helhet, - beslut om en särskild skolenhet för vårdskolan kommer först senare som en följd av lokalprogrammets konsekvens - innebär projektarbetet med lokalprogrammet en definition av utbildningslinjernas lokalbehov med beaktande av för dagen fastställda utbildningslinjer.

Första skedet avslutas med att lokalprogrammet för vårdskolan i sin helhet och totalkostnaden, 36,5 Mkr i prisläge januari månad 1979, godkännes av kommunfullmäktige samt att igångsättning av ombyggnadsarbetena för Södervärnsskolan, etapp 2, godkännes av fastighetsnämnden.

För program och utredningsskedet gäller schematiskt redovisas figur för organisation och samband. Omfattning av kontakter och samband, åskådliggöres med hänsyn till perioden efter det målsättningen med särskild skolenhet för vårdskola definierats.

7.5.2 Vårdskola - andra skedet

Informationsmaterial - beslutsunderlag för projektarbetet, omfattar för andra skedet tiden 1980-01-29 då information gavs vid personalkonferens på vårdskolan om den fortsatta handläggningen av Södervärns vårdskola t o m 1980-10-24 då skolstyrelsen anholder hos skolöverstyrelsen om preliminär skissgranskning av etapp 3 (första nybyggnadsetappen).

Projektarbetet omfattade i första hand utarbetandet av alternativa lösningar med beaktande av olika konsekvenser och slutligt förslag för preliminär skissgranskning hos skolöverstyrelsen. Alternativa lösningar med dess konsekvenser genomarbetades och bedömdes så att projektarbetet därefter kunde genomföras med konventionell projektering och tillgängliga rutiner för kostnadskalkylering och kostnadsstyrning.

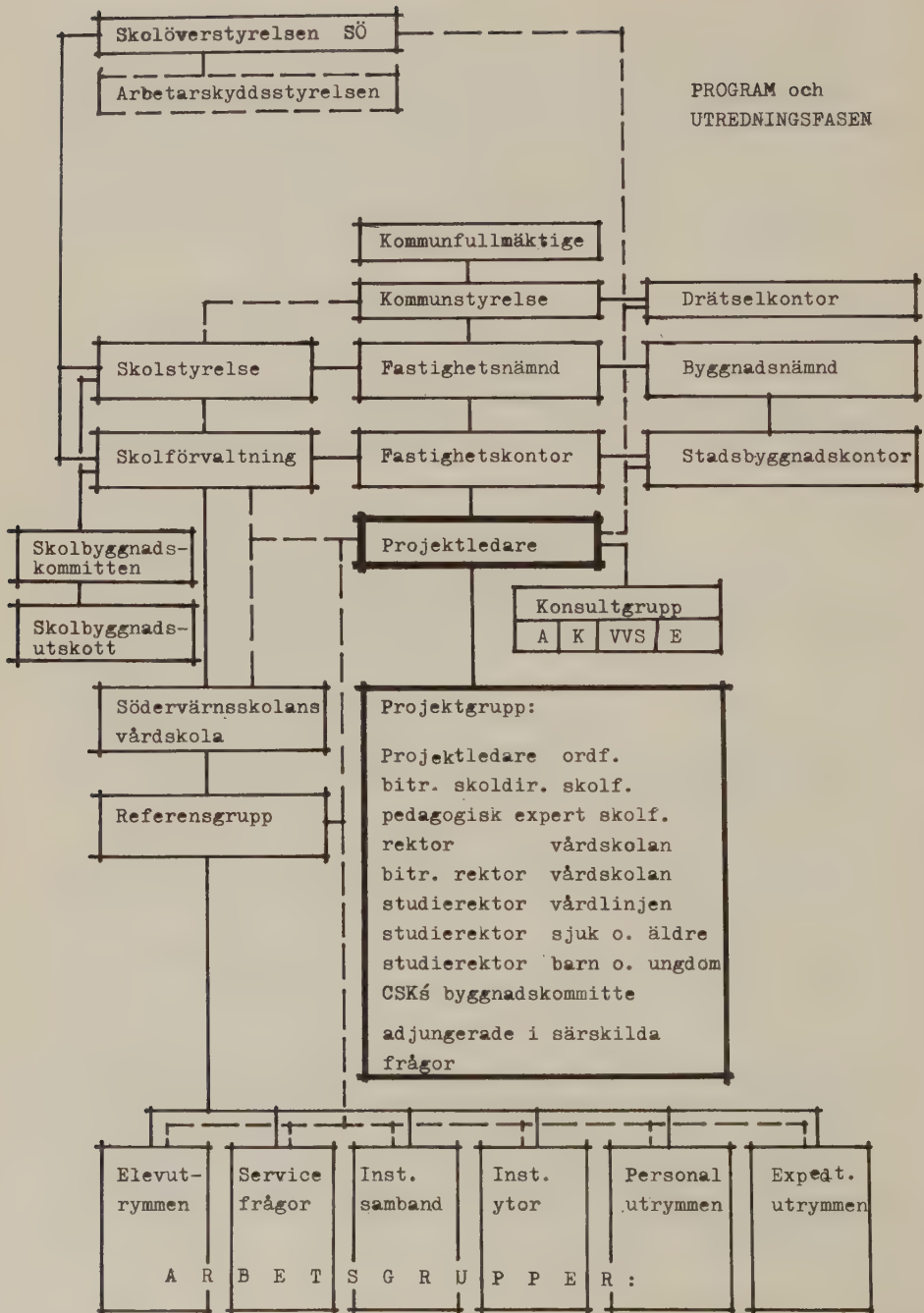
Samtidigt med handläggning av Södervärnsskolans vårdskola, utredes fråga beträffande huvudmannaskap för sjuksköterskeskola. På flera gemensamma intresseområden förutses sjuksköterskeskolan påverka vårdskolans planering om dessa planeras inom rimligt avstånd från varandra.

Utredning om sjuksköterskeskolans samordning med vårdskolan bedömdes senare ej påverka vårdskolans lokalprogram.

7.5.3 Vårdskola - reflektioner kring projektarbetet

Projektarbetet för vårdskolan fick en mycket snabb upptrappning, i efterhand kan konstateras att densamma gav ett bra resultat, men detta till trots borde längre tid ianspråktagas för arbete med lokalprogram och förprojektering. Projektarbetet med lokalprogrammet borde i detta fall vara helt slutfört innan förprojekteringen påbörjades.

Det samtidiga projektarbetet med lokalprogram och projektarbete för genomförande av etapp 1 och etapp 2 vid Södervärnsskolan innebar i sig bestämda begränsningar.



Annat alternativ än ombyggnad av Södervärnsskolan analyserades ej. Andra utbyggnadsmöjligheter än kring Södervärnsskolan prövades ej.

Genom samtidigt inträffade omständigheter som uppsägning av lokaler i paviljongbyggnad inom sjukhusområdet, brandmyndigheternas krav på åtgärder inom Mellersta förstadsskolan, medvetenheten om lokalmässiga brister för vårdskolan som helhet, och om försummad framförhållning i planeringsarbetet beträffande förändringar för vårdutbildningen, önskemål om särskild skolenhet för vårdutbildning, elevernas och personalens berättigade krav på förändringar, MBL och krav på kostnadsstyrning inom ramen för politiska beslut, försvårades projektarbetet på många sätt men kan i efterhand sägas vara genomfört ekonomiskt och rationellt.

Projektarbetet kan kort sammanfattas på ett generellt sätt, som ett projekt under utveckling, från ett enkelt ombyggnadsarbete omfattande en kostnad på 700 000 kronor, till ett successivt utökat projekt med en kostnad från 10,0 Mkr till 18,0 Mkr och senare 36,5 Mkr exklusive alla kringkostnader.

Till projektet vårdskola har dessutom indirekt knutits ett framtida projekt - sjuksköterskeskola - som "rör sig om en ganska stor skolenhet och investering - 20, 30 kanske 40 Mkr".

Två av varandra beroende byggprojekt på totalt 100-110 Mkr ? i dagens prisnivå, motiverar på sitt sätt denna avhandlingens huvudsyfte.

7.5.4 Vårdskola - systemkonstruktionens giltighet

En bedömning av systemkonstruktionens giltighet visar för projektet vårdskola en mycket dålig samstämmighet. Projektets ekonomiska utveckling har ej förutsatts i tillräcklig grad. Genom prioritering av vårdskolans behov skapades mindre utrymme för andra åtaganden inom en för kommunen begränsad budget.

Den otillräckliga samstämmigheten mellan de två analyserade processerna - kommunal ekonomisk långtidsplanering och byggprocessen - för detta projekt, visar på ett tydligt sätt behovet av bestämdare regler och rutiner för byggprojekt i sig men också på en mera konstruktiv och kontinuerlig behovsanalys för att erhålla en förankring av olika byggprojekt inom flerårsplanens ram.

Projektet vårdskola exemplifierar också problemsituationen beträffande budgetering av kapitaltjänstkostnader, driftskostnader och till vissa delar tillkommande personaltjänstkostnader, vilka genom byggprojektets tillkomst blir definitiva på ett ur planeringssynpunkt alltför "överraskande" sätt.

7.5.5 Sjuksköterskeskolan

Underprojektarbetet med Södervärnsskolans vårdskola, erhåller fastighetskon-toret i uppdrag att pröva möjligheterna för lokalmässig samordning av framtida sjuksköterskeskola i anslutning till Södervärnsskolans vårdskola.

Projektet - SJUKSKÖTERSKESKOLA - redovisas inte särskilt i denna avhandling men redovisas kortfattat i detta kapitel för att komplettera informationen kring vårdskolans handläggning.

sjuksköterskeskola m m.
Bihang 1977/267. Protokoll § 317.

1978-12-20 Kommunfullmäktige beslutar om ändrat huvudmannaskap för Malmö sjuksköterskeskola.
Bihang 1978/347 samt protokoll § 410.

Flerårsplan (FLAP) 1980 - 1984 redovisar kostnaden för byggobjektet
- 200 000 kronor (endast utredningsanslag).

Kapitalbudget för 1980 fastställs. Beviljat anslag för år 1980
- 200 000 kronor.

1980-06-18 Kommunfullmäktige beslutar om disponering av anslag för utarbetande av lokalprogram och förslagshandlingar för ny sjuksköterskeskola.
Bihang 1980/208, protokoll § 248 samt yttrande-bilaga.

7.6 Förskolor och fritidshem - inledning (Barnomsorgens utbyggnad)

Allmänt

Regeringen och kommunförbundet träffade i oktober 1976, överenskommelse om att det under tiden 1976 - 1980 i hela riket skulle utbyggas 100 000 daghemsplatser och 50 000 fritidshemsplatser, vilket för Malmös del, vid tidpunkten för överenskommelsen innebar 2 400 daghemsplatser och 1 200 fritidshemsplatser.

För att planeringen av utbyggnaden inom Malmö kommun, skulle ske rationellt, bildades en särskild projektgrupp med representanter från stadsbyggnadskontoret, socialförvaltningen och fastighetskontoret. Projektgruppen samarbetar dessutom, beroende på byggobjektets karaktär, med bl a skolkontoret och fritidsförvaltningen. Projektgruppen benämns "Utbyggnadsgruppen för barnomsorg" och arbetar fortlöpande, allt sedan år 1976. (I skrivande stund, våren -82).

Barnomsorgen i samhället

Riksdagen antog våren 1976 ett utbyggnadsprogram för barnomsorgen för femårsperioden 1976 - 1980 motsvarande ovan angiven överenskommelse. Rikspunkten var att kommunerna genom utbyggnaden skulle nå upp till 80% av det beräknade platsbehovet för förskolebarn 1980.

En ny lag om barnomsorgen trädde i kraft den 1 januari 1977. Genom denna lag blev barnomsorgen i sin helhet en lagfäst kommunal uppgift. Under de närmaste åren, med en fortsatt brist på daghemsplatser, kommer de kvantitativa utbyggnadsfrågorna sannolikt att kräva stort utrymme i den kommunala barnomsorgsplaneringen. Med rådande resursknapphet, kan det förefalla svårt att förena kravet på en kvantitativt väl utbyggd barnomsorg med strävandet om en kvalitativt bra verksamhet.

Barnomsorgen i Malmö

Enligt barnomsorgslagen skall kommunerna upprätta femåriga barnomsorgsplaner. Planerna, som skall omprövas varje år, skall antagas av kommunfullmäktige. Malmö kommuns senaste barnomsorgsplan, omfattar perioden 1981 - 1985 för att möjliggöra att planförslaget behandlas av kommunfullmäktige före

ställningstagande för gemensamma planeringsförutsättningar (GPF) 1980 - 1985.

Målet är att barnomsorgsplanen skall antagas av kommunfullmäktige innan de gemensamma planeringsförutsättningarna för nästkommande flerårsplan formuleras. Kommunledningen får därmed möjlighet att redan i GPF ta ställning till hur mycket av barnomsorgsplanens målsättning som ekonomiskt kan förverkligas under nästa planperiod. Detta ställningstagande utgör sedan grund för det ekonomiska flerårsplanarbetet.

För Malmö kommun har senaste barnomsorgsplanen upprättats mot bakgrund av full behovstäckning för förskolebarn och 50% behovstäckning för skolbarn 1985. Alternativt redovisas också det erforderliga platsantalet för att nå upp till full behovstäckning för förskolebarn med förvärvsarbetande föräldrar och studerande föräldrar samt 50% behovstäckning enligt samma definition för skolbarn år 1983.

I ungefärligt antal platser innebär detta för daghemmens del en ökning från 3 970 platser år 1979 till 7 570 platser år 1985, dvs 4 600 platser. Full behovstäckning år 1983 innebär ytterligare 770 platser jämfört med, om full behovstäckning uppnås först år 1985.

För fritidshemmens del innebär det en ökning från 1 100 platser år 1979 till 4 310 platser år 1985, dvs 3 200 platser. 50% behovstäckning år 1983 innebär ytterligare 1 220 platser detta år jämfört med om 50% behovstäckning uppnås först år 1985.

Barnomsorgen har, som framgår av ovanstående, givits en hög prioritering.

Genomförandet av utbyggnaden i Malmö

Den kraftiga utbyggnaden med 22 stycken enskilda friliggande förskoleobjekt, som en följd av ovan nämnda överenskommelse, under åren 1977 och 1978, resulterade därefter i besvärande brist på tomtmark. Svårigheter att få fram ytterligare tomtmark för nybyggnad av förskolor och fritidshem, motiverade ökade insatser för att pröva andra alternativ. Alternativ som prövats för iordningställande av förskolelokaler, som förhyrningsobjekt, inom Malmö kommun är t ex vid

- ombyggnad av lägenheter i samband med ombyggnad av äldre fastigheter i Malmös äldre bostadsområden
- ombyggnader av lägenheter i större bostadsområden byggda framförallt under 60- och 70-talet
- ombyggnad av skollokaler inom områden där lokaler i befintliga skolor inte behövs för undervisningen
- planering av förskolelokaler i stället för lägenheter eller andra lokaler i samband med sanering av äldre bostadsområden

En fullt utbyggd barnomsorg förutsätter till en del tillfälliga lokaler. I ett nytt bostadsområde är antalet förskolebarn vanligen högt de första åren. Därefter minskar antalet successivt. För att underlätta avvecklingen av lokaler, inryms vissa förskolor i t ex flerfamiljshus och radhus och återställning till bostäder eller annat ändamål förbereds redan från början.

Genomförandet, från förslag på lokalisering till en färdig förskola, är ar-

betsamt och komplicerat. Problem och svårigheter kan uppstå i alla faser som fördröjer färdigställandet. Förslag till stadsplaneändringar till förmån för förskola, kan överklagas. Genomförandet av den kvantitativa utbyggnaden ställer också stora krav på olika administrativa resurser och brett samarbete med granskande och berörda myndigheter.

"Utbyggnadsgruppen för barnomsorg" har i sin helhet ett planeringssammanträde per månad och därutöver kontinuerliga kontakter mellan gruppens representanter. Utbyggnadsgruppen handlägger endast frågor gällande planering av förskolor. Projektering och genomförande av entreprenadarbetena för de enskilda objekten, handlägges direkt av fastighetskontoret. Projektledare för genomförandet är ordförande i utbyggnadsgruppen. Vid planeringssammanträdena handlägges alla tänkbara förslag till placering av förskolor och fritidshem inom samtliga delområden (statistikområden) inom Malmö kommun. Protokoll från planeringssammanträde utgör en omfattande nulägesbeskrivning av pågående aktiviteter gällande utbyggnaden av barnomsorgen. Planeringsprotokoll utsändes som information och arbetsmaterial till direkt berörda inom kommunen.

Utbyggnadsgruppen har för sitt arbete indelat aktuella förslag för förskolor och förskolelokaler i olika grupper

- permanenta friliggande förskolor på särskilda tomter för allmänt ändamål
- permanente förhyrningsobjekt i friliggande byggnad eller särskilda lokaler i bostadshus, hyreskontrakt för i regel minst 15 år
- temporära förhyrningsobjekt i ombyggda lokaler eller lägenheter som kan återgå till tidigare användning efter hyrestidens slut, hyreskontrakt för i regel 10 år
- temporära förhyrningsobjekt i lägenheter efter mindre ändringar, hyreskontrakt för i regel 5 år

Projektering och fysisk planering av förskolelokaler sker idag inom Malmö kommun efter särskilt utarbetat lokalprogram. Lokalprogrammet, utarbetat av en arbetsgrupp inom "Utbyggnadsgruppen för barnomsorg", utgår från en flexibel verksamhetsindelning vid förskolans användning med olika gruppstorlekar och olika gruppsammansättningar. Planering med flexibel användning möjliggör bättre anpassning till en successivt förändrad ålderssammansättning bland barnen.

Utbyggnaden av barnomsorgen inom Malmö kommun omfattar i april månad 1980

- pågående entreprenadarbeten för 11 objekt
- detaljprojektering för 43 objekt
- förprojektering för 32 objekt
- utredning för 21 objekt

För den fortsatta utbyggnaden av barnomsorgen i Malmö kommun återstår många problem, speciellt med hänsyn till målsättningen om full behovstäckning för förskolebarn till år 1983. Utbyggnaden sker med en positiv syn på barnomsorgens expansion, från de allra flesta håll, vilket inger en förhoppning om ett bra resultat.

Förskolor och fritidshem har byggts kontinuerligt i många år. Analysen av projektet avser inte att belysa handläggningen av en enskild förskola eller fritidshem utan avser att analysera utbyggnaden för barnomsorgen som ett "kontinuerligt" projektarbete med för handläggningen speciella egenheter särskilt ur budget- och kostnadssynpunkt med därför erforderlig organisation, planering och information.

Projektet - förskolor och fritidshem - i denna projektanalys avser tidsperioden från den tidpunkt då utbyggnaden av barnomsorgen gavs sin särskilda målsättning och prioritering genom överenskommelsen mellan regeringen och kommunförbundet 1975.

Projektets slutpunkt sammanfaller med uppfyllelse av full behovsteckning enligt angiven målsättning.

Projektet - UTBYGGNADEN AV BARNOMSORGEN - med fastställd målsättning och särskild prioritering, bestående av flera byggobjekt, påbörjades 1976 och pågår än.

- Projektidentifikationsfasen, situationsanalysen, målformuleringsfasen och programfasen betraktas som genomgångna med successiv förändringsmöjlighet för respektive faser i byggprocessen.
- Kostnader för genomförande finns kontinuerligt redovisade i aktuell flerårsplan och anslag för varje år i gällande budget.

7.6.1 Förskolor och fritidshem - första skedet

Genom kontinuerligt byggande av förskolor och fritidshem, kan krav och erfarenheter efterhand påverka systemplaneringen så att successiv förändring av olika delsystem, om så erfordras, kontinuerligt genomförs och värderas både ur teknisk och ekonomisk synpunkt.

Ett lokalprogram utformades 1978 för den fortsatta utbyggnaden. Arbetet med lokalprogrammet genomfördes med hänsyn till gjorda erfarenheter och ny målsättning för verksamheten.

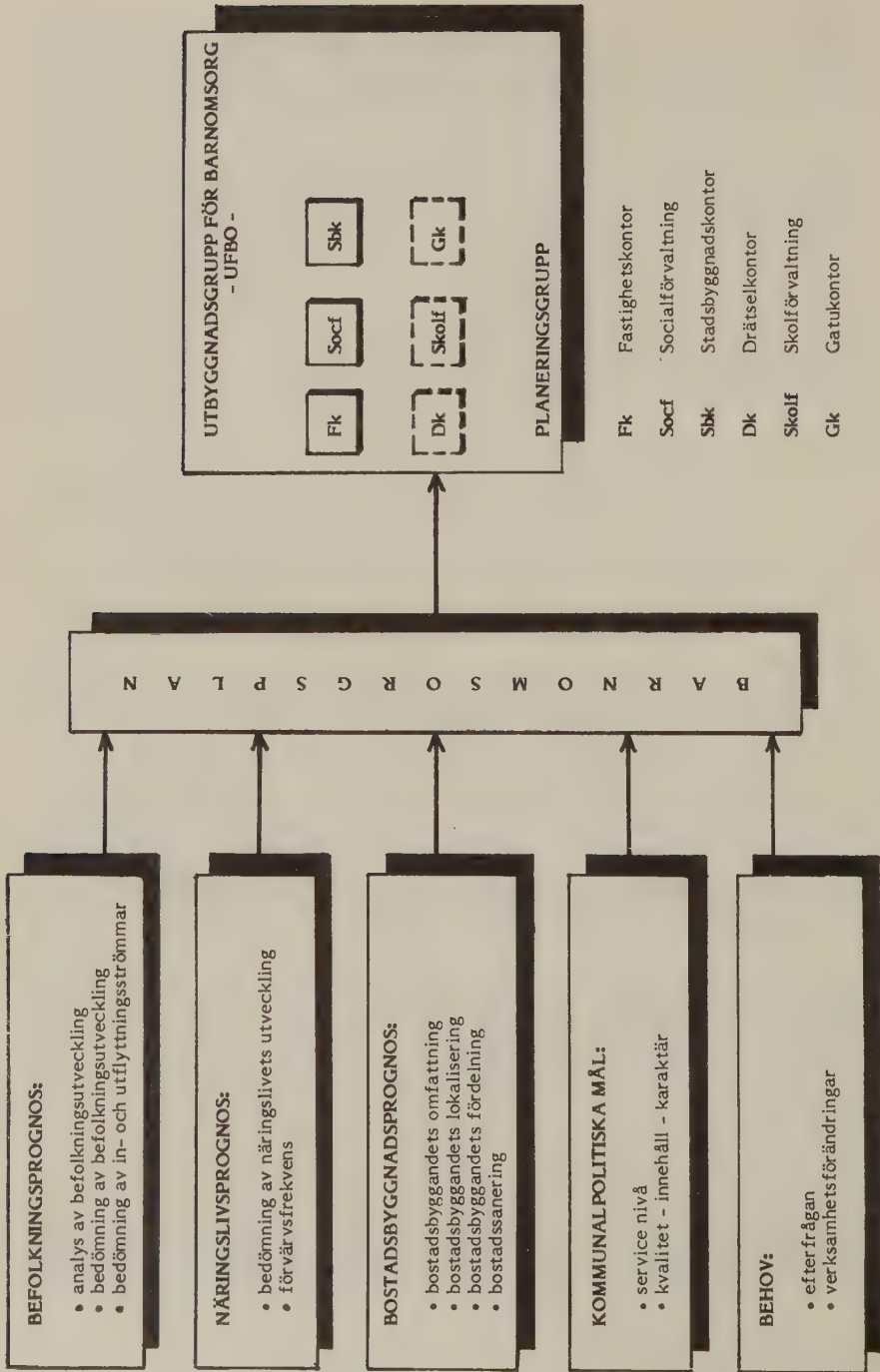
Projektplaneringen för förskolor och fritidshem, utgår ifrån gällande barnomsorgsplan. Barnomsorgsplanen utgör resultatet av en bedömning av för kommunen väsentliga områden under en femårsperiod, områden vilka bedöms påverka behovet av barnomsorg.

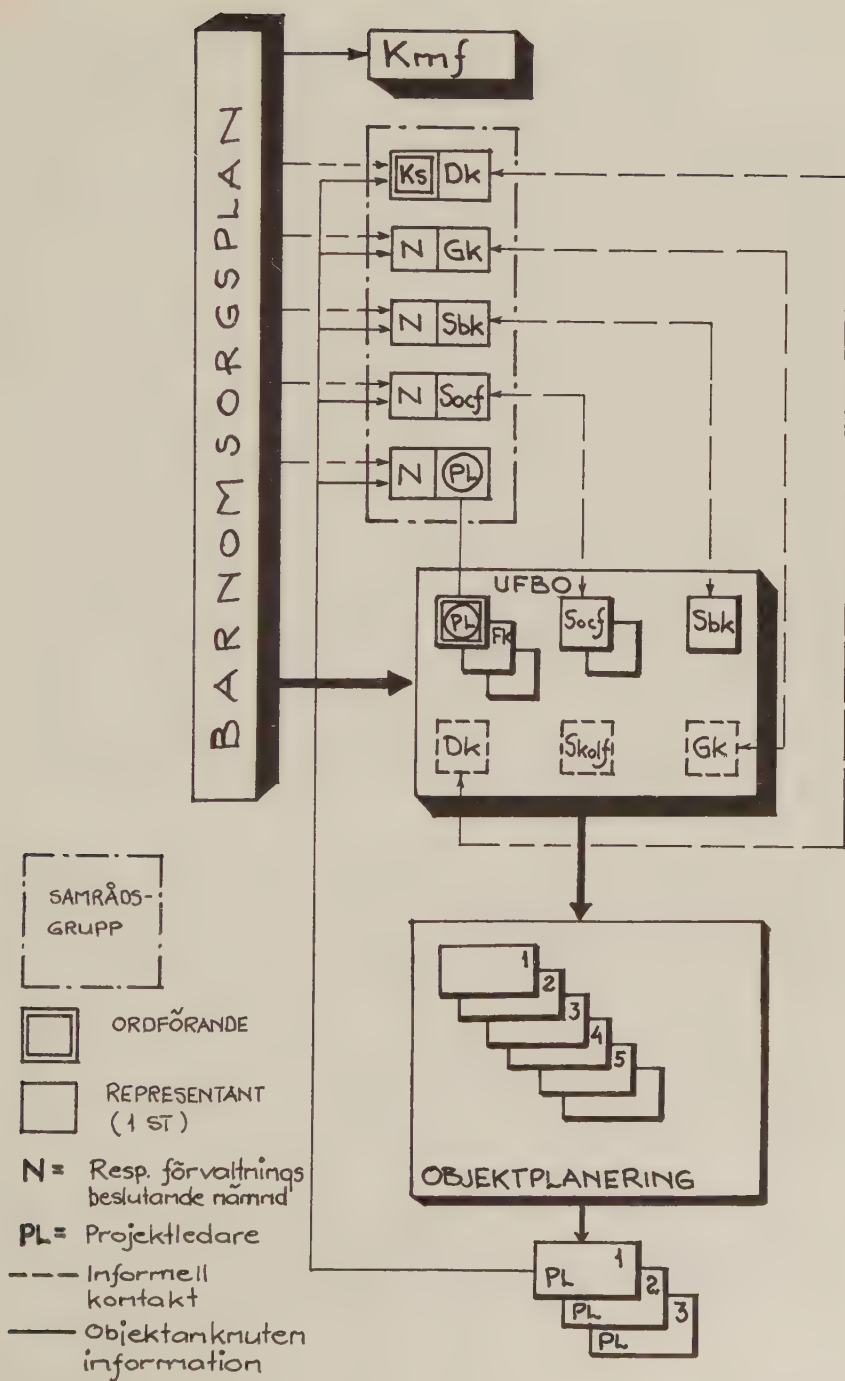
Projektplaneringen sker inom "Utbyggnadsgruppen för barnomsorg". Gruppens sammansättning framgår av redovisas schematisk figur. Utbyggnadsgruppens arbete omfattar utredning och planering t o m förslag till konkreta objekt. Vid godkännande av förslaget byggobjekt, övergår ansvaret för handläggningen av verkställigheten av byggobjektet till att enbart gälla fastighetskontoret. Objektplaneringen framgår schematiskt av redovisad figur.

7.6.2 Förskolor och fritidshem - andra skedet

Systemplaneringen erhålls genom kontinuerligt byggande och väl utnyttjad erfarenhetsåterföring både beträffande byggande och nyttjande verksamhet.

Projektplanering fr o m utredning av alternativ utformning förutsättes ske med utgångspunkt från preliminär stadsplan samt att för byggobjektet erforderligt anslag beaktas i gällande budget och flerårsplan.





Framtagandet av utredningsskisser och projektering följs kontinuerligt upp beträffande kostnadskalkyler och budgetanslag.

Projektarbetet genomförs inom en särskild projektgrupp för respektive objekt med beaktande av nyttjande förvaltnings synpunkter och berörda myndigheters granskning.

Information beträffande förskolor och fritidshemsobjekt erhålles på flera sätt, barnomsorgsplan, budget, flerårsplan samt respektive nämnders beslutsunderlag.

7.6.3 Förskolor och fritidshem - reflektioner kring projektarbetet

Projektarbetet underlättas genom kontinuerligt byggande och prioritering av byggobjektet. Genom kontinuerligt byggande och successiv förändring i enlighet med i efterhand gjorda erfarenheter, skapas större medvetenhet om förutsättningarna för en bra verksamhet. Mängden av objekt, kräver tillräckliga administrativa resurser för genomförandet, vilket genom beslut om barnomsorgens prioritering möjliggör extra ordinära insatser från berörda instanser, för att underlätta planerings- och projekteringsarbetet.

Barnomsorgsplanernas målsättning, allt sedan år 1977, om fortsatt utbyggnad för respektive femårsperioder, har krävt och kräver, en fast kontinuerlig arbetsordning. Projektgruppen "Utbyggnadsgruppen för barnomsorg" omstrukturerade målsättning och arbetsuppgifter inom gruppen, efter erfarenheterna under år 1977. Genom utarbetandet av särskilt lokalprogram 1978 och en förändrad och utökad uppläggning av barnomsorgsplanen, skapades ytterligare förbättrade förutsättningar för ett genomförande av utbyggnaden.

Projektgruppen föreslog, på ett förekommande kommunikationssvårigheter mellan olika förvaltningar, bildandet av en informell samrådsgrupp. Samrådsgruppen bildades och har haft sammanträden kontinuerligt sedan 1978 och har på ett väsentligt sätt underlättat projektgruppens arbete, med ett ständigt ökat antal förskoleobjekt.

Projektgruppens arbete genomföres idag på ett effektivt och positivt sätt. Arbetsuppgifterna för projektgruppen har ständigt kunnat öka i omfattning utan att arbetssituationen och resultatet försämrats. Projektgruppens arbete framstår idag, sommaren 1981, som ett konstruktivt och ändamålsenligt projektarbete under genomförande. Orsakerna till projektarbetets resultat, kan sökas i flera olika skäl, alltifrån organisatoriska till individuella. Bland de främsta orsakerna skall här nämnas utan rangordning

- aktivt engagemang från kommuninvånarna
- angeläget och väl förankrat behov
- prioriterad, politisk målsättning
- aktivt politiskt engagemang i genomförandet
- tillräckliga resurser
- konstruktiv analys av verksamheten
- positiva relationer i projektarbetet
- gruppmedlemmarnas positiva inställning
- omgivningens positiva relationer till projektarbetet

- kontinuitet i projektarbetet och genomförandet

7.6.4 Förskolor och fritidshem - systemkonstruktionens giltighet

Som tidigare nämnts, utgör kontinuiteten i projektarbetet med ett flertal byggobjekt en positiv tillgång för projektarbetet. För systemkonstruktionens giltighet är förhållandet närmast idealiskt med en successiv förändring och en direkt kostnadsmedveten värdering beträffande alternativa lösningar.

Beträffande kostnaderna för respektive objekt kan erfarenhetsmässigt konstateras, att en mindre kostnadsökning gäller för föreslagen standard p g a att erfarenheterna från färdigbyggda byggobjekt med sin arbetsmiljö ger ständiga önskemål om förändringar i samverkan med för verksamheten beroende produktutveckling.

Under utbyggnadsperioden från 1976 till idag, sommaren 1981, kan dessutom konstateras en väsentligt ökad effektivitet, beträffande ytstandard och användning av respektive lokalutrymmen. Tillsammans med flexibel planering kan också konstateras en bättre överensstämmelse beträffande planering i förhållande till för verksamheten planerat barnantal. Eventuella överytor har minimerats. Dessutom utnyttjas, tidigare enbart kommunikationsytor, på ett för verksamheten meningsfullt sätt, vilket minskat totalytan för respektive förskolebyggnad. En minskad totalyta har påtagligt påverkat kostnadsutvecklingen för förskolebyggnaden.

Parallelliteten mellan kommunal långtidsplanering, beslutsprocessen för kommunala nybyggnadsobjekt samt projektadministration för byggobjektets genomförandefaser i byggprocessen, fungerar just beroende på kontinuiteten, i detta fall mycket bra. Genom denna erfarenhet kan konstateras att en väl definierad målsättning med verksamheten som grund tillsammans med systematisk erfarenhetsåterföring och kostnadsuppföljning, förbättrar handläggningen både beträffande kommunal ekonomi och byggprojekt.

7.7 Valdemarsro industriby - inledning

Malmö kommun förlorade under 60- och 70-talen ett stort antal arbetstillfällen. För att motverka denna trend beslöt Malmö kommunfullmäktige 1976 att inrätta en särskild näringslivsgrupp - ett kontaktorgan mellan kommun och näringsliv. "Det gällde för den nybildade näringslivsgruppen att söka frambringa en ny kreativitet och konstruktiv optimism i Malmö" för att citera näringslivsgruppens chef, Bengt Aurell.

Ett område av många, med kreativa initiativ från näringslivsgruppen, är att vidareutveckla och förbättra näringslivsklimatet, genom att låta bygga industrihus och industribyar. Mest känt i Malmö är Fosie industriby. Fosieby företagsgrupps ekonomiska förening bildades redan 1973. Fosieby företagsgrupp har med åren bildat skola för snart femtiotalet företagsgrupper i vårt land.

Industrihusen fungerar som företagshotell, där små och medelstora företag kan hyra lokaler, särskilt om företaget tvekar på att satsa kapital i byggnader. Industrihus har troligen kommit för att stanna och det är mest kommunerna som bygger. För kommunerna har industrihusen blivit ett medel i konkurrensen om företag och arbetsplatser.

Inflyttningsklara industrihus är ett sätt att underlätta tillvaron för företagare och skapa sysselsättning inom kommunen. Efter mycket goda erfarenheter av Fosie industriby i Malmö, beslöt Malmö kommun att planera för ytterligare en stor industriby inom Valdemarsro - Bulltoftaområdet i Malmö. Målsättningen för Valdemarsro industriby sattes som en vidareutveckling av erfarenheterna från Fosieby men med större flexibilitet, särskilt beträffande installationssidan. Som exempel nämndes möjligheter för tryckluft och gas samt hög standard för ventilationsanläggningen.

Malmö kommun beslöt under år 1976 att ansöka om projekteringsbidrag för småindustrilokaler i Valdemarsro. Arbetsmarknadsstyrelsen beviljade genom beslut den 7 oktober 1976, Malmö kommun statsbidrag med högst 227 500 kronor, motsvarande 35% på en beräknad kostnad av 650 000 kronor för projektering av småindustrilokaler i Valdemarsro.

Fastighetskontoret i Malmö fick som en följd av arbetsmarknadsstyrelsens beslut i uppdrag att projektera ovannämnda småindustrilokaler.

Ett nytt byggprojekt - VALDEMARSRO INDUSTRIBY - kunde påbörjas.

- Projektidentifikationsfasen, situationsanalysen och målformuleringsfasen för byggprojektet Valdemarsro industriby betraktades p.g.a tidigare erfarenheter och handläggning av Fosie industriby som generellt definierade.
- Programfasen genomfördes av fastighetskontoret som en vidareutveckling av programmet för Fosieby kompletterat med ändringar och påpekanden under tiden från industribyns färdigställande.
- Särskilda anslag för projektet Valdemarsro industriby fanns vid tillfället upptagna i flerårsplan 1977 - 1981 till en kostnad av totalt 4,8 Mkr fördelade på åren 1978 - 0,2 Mkr, 1979 - 1,3 Mkr och 1980 - 3,3 Mkr.
Tidigare beviljat anslag år 1976 - 0,65 Mkr som en följd av arbetsmarknadsstyrelsens beslut 1976-10-07.

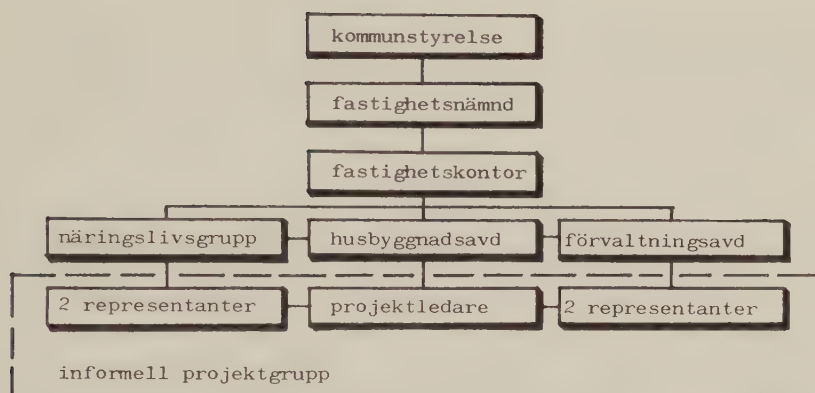
7.7.1 Valdemarsro industriby - första skedet

Genom tidigare handläggning av Fosieby industriby och en kontinuerlig uppföljning av utvecklingen inom Fosieby, fanns en konkret förutsättning för planering av Valdemarsro industriby.

Något egentligt programarbete för Valdemarsro industriby, genomfördes inte. I detta skede av projektarbetet bedömdes det tillräckligt att igångsätta projekteringen med Fosieby industrihus som referensobjekt dock med vissa mindre ändringar som tillägg.

Fastighetskontorets handläggning av industribyar sker i samråd mellan tre inom fastighetskontoret interna avdelningar, nämligen näringslivsgruppen, förvaltningsavdelningen och husbyggnadsavdelningen.

Information beträffande projektarbetet fram t o m programfasen för Valdemarsro industriby, förekom endast i ringa omfattning. Konkret förmedlades planeringen av småindustrihus endast genom att anslag för anläggning benämnd "Nybyggnad av småindustrihus", upptogs i gällande budget.



7.7.2 Valdemarsro industriby - andra skedet

Informationsmaterial - beslutsunderlag för projektarbete, omfattar för andra skedet tiden från 1976-10-07 då arbetsmarknadsstyrelsen beviljar Malmö kommun projekteringsbidrag för småindustrilokaler i Valdemarsro t o m 1980-10-28 då fastighetsnämnden godkänner nedlagda kostnader.

Valdemarsro industriby planerades med utgångspunkt från Fosieby industriby och med en okritisk utökning av flexibiliteten i nyttjandet av lokalerna inom ramen för konventionellt byggande. Den högre ambitionsnivån för byggnadernas användbarhet, bedömdes efter projekterings genomförande som alltför kostsam för ett generellt genomförande, där dessutom flertalet tilltänkta hyresgästers definitiva behov ej var känt.

Efter det projekteringen av etapp 1 slutförts samt med ett konstaterande av att utbyggnaden av industribyn planerades ske etappvis under tiden från år 1980 till omkring år 1995, diskuterades alternativa energikällors användning för industrihus av Valdemarsros omfattning.

P g a att byggstarten för etapp 1 framflyttades efter det projekteringen färdigställdes, uppkom möjligheten att under mellantiden analysera möjligheterna beträffande användningen av alternativ energianvändning.

Kontakter togs med byggforskningen för att få deras synpunkter och medverkan i en eventuell alternativ projektering. Efter att dels ha erhållit en muntlig presentation av projektet dels en skriftlig beskrivning och en framställning om anslag beviljades 40 000 kronor för programarbete.

7.7.3 Valdemarsro industriby - reflektioner kring projektarbetet

Projektarbetet präglades av en mycket ambitiös inställning att så långt som möjligt, inom industribyn, skapa positiva förutsättningar för tilltänkta företagare. Genom Malmö kommuns målsättning och därigenom näringslivsgrupps, att vidareutveckla och skapa större flexibilitet, speciellt beträffande installationssidan, underlättades projektarbetet. I efterhand kan konstateras att den projektering som slutfördes och som lades till grund för en

detaljerad kostnadsberäkning, visade på för höga kostnader.

Utvärderingar av det slutliga projekteringsunderlaget som gjordes i relation till tänkbara hyresgäster, visade att den medvetet valda höga ambitionsnivån för installationssidan aldrig skulle kunna utnyttjas på ett rentabelt sätt utom i mycket gynnsamma fall, med för anläggningen särskilt utvalda företagstyper.

Genom att projektet tidsmässigt senarelades, skapades också en särskild möjlighet till analys och konsekvensvärdering. Den projekterade flexibla installationssidan lämpade sig också väl till att analysera möjligheterna beträffande förutsättningarna av alternativ energianvändning. Genomförda utvärderingar bedömdes ge bekräftelse på att en alltför avancerad flexibilitet ej kunde göras ekonomiskt motiverad för Malmö kommun med någorlunda marknadsmässiga hyreskostnader, utom för speciella företagstyper. Ur ekonomisk synpunkt var en betydligt enklare byggnad med enklare installationsprinciper att föredra. Det skall dock här särskilt framhållas att i de fall som hyreskontrakt kan tecknas för en längre kontraktstid innan byggnaden är uppförd, bör även krav, enligt projekterade installationsprinciper, kunna motiveras ur kostnadssynpunkt.

Projekteringen slutfördes och vissa markarbeten utfördes på ett sådant sätt att byggnadsarbetena kan igångsättas efter mycket kort förberedelse. Denna beredskap för att snabbt kunna tillmötesgå ett lokalbehov för företagare får anses motiverat med tanke på Malmö kommuns behov av nya arbetstillfällen.

7.7.4 Valdemarsro industriby - systemkonstruktionens giltighet

Malmö kommuns beslut att ansöka om projekteringsbidrag, föranledde inga åtgärder eller förberedelser för projektering vid ett eventuellt positivt beslut från arbetsmarknadsstyrelsen.

Genom arbetsmarknadsstyrelsens positiva beslut, igångsattes projekteringen omgående. Projekteringsbidraget är till sin utformning tidsbegränsat.

Igångsättningen av projekteringen skedde i vissa avseenden, alltför snabbt. Dock kan i efterhand konstateras att beträffande faserna projektidentifikation, situationsanalys och målformulering, innebar detta ej någon nackdel p g a, framförallt, näringslivsgruppens kontinuitet i uppföljningen av erfarenheter från Fosie industriby.

En analys av samstämmigheten mellan kommunal långtidsplanering och beslutsprocessen för kommunala byggobjekt, visade för detta speciella objekt till en början god parallellitet, men ganska tidigt tenderade målsättningen beträffande kravet om flexibilitet att bli högre än från början avsett. En nackdel i beslutsprocessen för byggobjektet var att flexibilitetskravet ökade under projekteringsfasen. Flexibiliteten borde varit mer entydigt bestämd innan projekteringen påbörjades.

Beträffande den för varje år ökade totalkostnaden under åren 1977 till 1979 vid uppgörandet av flerårsplanerna kan det i efterhand konstateras att förutsättningarna för en utbyggnad borde analyserats bättre.

7.8 Fredriksbergs industriby - inledning

Som nämns i inledningen för Valdemarsro industriby, utgör näringslivsgruppen vid fastighetskontoret ett kontaktorgan mellan kommun och näringsliv.

Näringslivsgruppens bedömningar beträffande behovet av industrihus och industribyar av typ Fosie industriby och Valdemarsro industriby, visade för åren 1978 - 1981 ett långsammare utbyggnadsbehov än tidigare planerat.

Genom kontinuerlig uppföljning av omflyttningarna inom Fosieby och om orsakerna till varför företag önskade flytta därifrån, framkom att det största problemet var begränsade expansionsmöjligheter beträffande lokalutrymme. I en fullt uthyra industriby fanns oftast få möjligheter för företagaren att expandera inom industribyn.

För att skapa ett alternativ för företagare att expandera inom en industriby, skissade näringslivsgruppens chef - Bengt Aurell - en tänkbar modell för "industri att växa i", där grundtanken var att från början skapa möjligheter för respektive företagare att expandera ungefär 100% av ursprunglig lokalyta. Utbyggnadsmöjligheterna för respektive företagare skulle dessutom underlättas genom att principbeslut för utbyggnaden bestämdes redan när industribyn planerades.

Fastighetsnämnden erhöll 1977-03-08 ett förslag för genomförande av "Småindustrihus inom Fredriksbergsområdet". Genom fastighetsnämndens formella beslut godkändes projektets fortsatta handläggning.

Ett nytt byggprojekt - FREDRIKSBERGS INDUSTRIBY - kunde påbörjas.

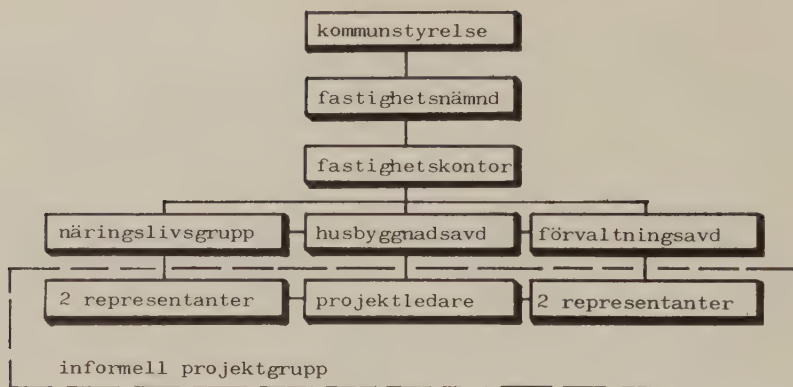
- Projektidentifikationsfasen, situationsanalysen och målformuleringsfasen för byggprojektet Fredriksbergs industriby var vid beslutstillfället genomförda av fastighetskontorets näringslivsgrupp och för byggprojektet utsedd projektledare.
- Programfasen genomfördes av projektledaren i samråd med näringslivsgruppen. Ett särskilt program utformades och presenterades för fastighetsnämnden vid nämnda beslutstillfälle.
- Något anslag för byggprojektet erfordrades ej. Avsikten vid beslutstillfället var att marken skulle upplåtas med tomträtt till exploitören som skulle svara för försäljning av byggnaderna.

7.8.1 Fredriksbergs industriby - första skedet

Någon egentlig projektplanering i detta skede genomfördes inte. Genom att "PM för förslagslämnare" utlämnats till byggentreprenadföretagen bedömdes det tillräckligt att planera igångsättningen av markarbetena för framtida nyttjare.

Fastighetskontorets handläggning av industribyar sker i samråd mellan tre inom fastighetskontoret interna avdelningar, nämligen näringslivsgruppen, förvaltningsavdelningen och husbyggnadsavdelningen.

Information beträffande projektarbetet fram t o m programfasen för Fredriksbergs industriby, förekom endast i ringa omfattning utanför fastighetskontoret. Uppmärksamma kommuninvånare kunde erhålla information genom att för byggprojektet erforderligt markområde blev föremål för stadsplaneändring.



Fastighetsnämndens beslut 1977-03-08 betraktas i detta sammanhang som ett första beslut i andra skedet.

7.8.2 Fredriksbergs industriby - andra skedet

Informationsmaterial - beslutsunderlag för projektarbetet, omfattar för andra skedet tiden från 1977-03-08 då fastighetsnämnden godkänner fortsatt handläggning för "Småindustrihus i Fredriksbergsområdet" till och med 1980-10-28 då fastighetsnämnden godkänner slutredovisning av nedlagda kostnader för uppförande av Fredriksbergs industriby.

Någon systemplanering och projektplanering för byggprojektet i andra skedet erfordrades ej inom fastighetskontoret. Genom projektets uppläggning utfördes detta hos respektive byggentreprenör (förslagslämnare) utan någon inblandning från fastighetskontoret. Fastighetskontoret bedömde inkomna förslag och svarade för projektets vidare handläggning till slutligt val av entreprenör och därmed utformning och finansiering.

För handläggning av projektet Fredriksbergs industriby, fanns en informell projektgrupp som vid tillfälle med särskilda frågor utökades med för respektive frågor utsedd expertis inom fastighetskontoret.

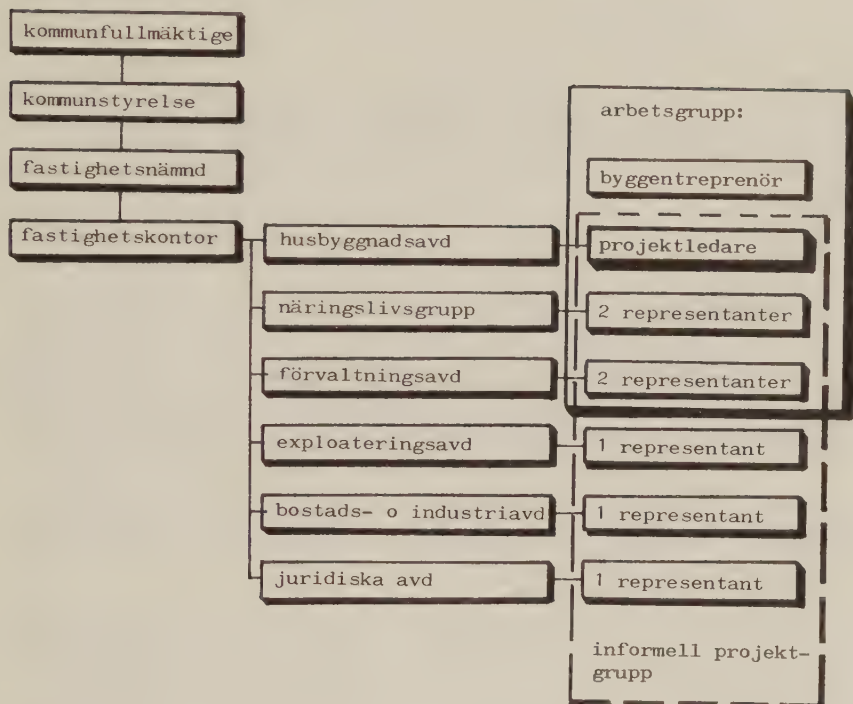
För prövning av olika finansieringsalternativ bildades en särskild arbetsgrupp efter det att slutlig byggentreprenör blivit utsedd.

7.8.3 Fredriksbergs industriby - reflektioner kring projektarbetet

Projektarbetet med Fredriksbergs industriby fick en annorlunda utveckling än tidigare redovisad Valdemarsro industriby.

För det första bestod projektarbetet av att inom en informell projektgrupp, utarbeta ett program kring en idéskiss. Som tidigare nämnts ingick programmet i en särskild "PM för förslagslämnare", vars huvudsyfte var att klart definiera själva idén och tillsammans med programmet beskriva byggobjektets funktion och omfattning. Väsentligt för projektarbetet i detta skede var också att utarbeta förutsättningar så att förslagslämnaren gavs stor frihet

för egen kreativitet.



En väsentligt annorlunda uppläggning av projektarbetet, innebar också det faktum att någon formell beställning inte fanns från fastighetsnämnden för när projektuppläggningsen presenterats och godkänts. Fram till detta formella godkännande utgjordes motivationen för projektgruppens arbete endast av intern entusiasm för idén.

För det andra innebar fastighetsnämndens formella godkännande av projektuppläggningsen att det fortsatta projektarbetet överflyttades till förslagslämnaren utan egentlig insyn för den informella projektgruppen.

För det tredje påbörjades projektarbetet igen, när respektive förslag inkom till bedömning och utvärdering för att efter slutligt val av förslag, övergå till projektarbete i en arbetsgrupp för genomförande, bestående av tidigare projektgrupp och representanter från utvald byggentreprenör.

En från början informell uppläggning av projektarbetet, avslutades i ett mycket konstruktivt projektarbete kring den bärande idén med en "industri att växa i" och för projektet rimlig kostnad.

Det kan i efterhand konstateras att växlingen i projektarbetet från informell projektgrupp till externa förslagslämnare, hade en för projekt-idén

mycket positiv inverkan. Inkomna förslag visade en variation, som troligen ej blivit genomarbetad på motsvarande sätt inom projektgruppen och dessutom gav det slutliga förslaget för genomförande av en lösning med en högre utnyttjandegrad än vad som medräknats från början.

Intresset för projektet "industri att växa i" har sedan det färdigställts, ständigt ökat, icke minst från andra kommuner. Reaktionen vid studiebesök har oftast varit mycket positiv. Vissa reflektioner har dock kommit till uttryck, beträffande det faktum att företagare kan välja mellan att hyra eller köpa sin modulenhet. Vid en alltför blandad indelning kan eventuella intressekonflikter uppstå beträffande gemensamhetsanläggningen.

7.8.4 Fredriksbergs industriby - systemkonstruktionens giltighet

Samstämmigheten mellan den kommunala långtidsplaneringen och beslutsprocessen för kommunala byggobjekt, var för detta projekt ej tillfredsställande.

Fram till fastighetsnämndens formella beslut 1977-03-08 fanns ingen egentlig extern kännedom om projektet. Efter fastighetsnämndens beslut 1977-03-08, var avsikten att överlåta marken till en byggentreprenör för att låta denne genomföra byggobjektet utan särskilda kostnader för Malmö kommun. Projektet redovisades därigenom ej i gällande kapitalbudget och flerårsplan.

Efter särskilt beslut i kommunfullmäktige 1978-08-31, ändrades de ekonomiska förutsättningarna. Genom detta beslut erhöles ett delanslag för kostnader under innevarande år 1978, samtidigt som totalkostnaden fastställdes för projektets genomförande som en totalentreprenad. Resterande delanslag fördelades på åren 1979 och 1980.

Vid en prövning av systemkonstruktionens giltighet kan för detta byggobjekt konstateras att byggandefasen påbörjades samma år (1978) som första delanslaget beviljades. Vid tidpunkten för byggstart fanns ej för projektet angivet något anslag i kapitalbudget och flerårsplan. Första året projektet anges i kapitalbudget och flerårsplan är år 1979, samma år som byggobjektet slutföres. Slutligt delanslag anges för år 1980 och omfattar i huvudsak kostnader utöver kostnader i antaget anbud för totalentreprenad.

Fredriksbergs industriby genomfördes rationellt och med bra slutresultat men det skall ändå konstateras att någon långtidsplanering för projektet ej förekom. Genomförande, enligt här beskriven omfattning, syns bara i undantagsfall rymmas inom given budgetram och då endast i rimlig(!) kostnads-mässig omfattning.

KAPITEL 8 REFLEKTIONER KRING PROJEKTARBETET

8.1 Sammanfattande analys - en generalisering

I enlighet med avhandlingens syfte att samordna, integrera och effektivisera två olika beslutsprocesser - den kommunala budgetprocessen vid ekonomisk långtidsplanering och projektadministration för byggprojekt - sammanfattas i detta kapitel reflektioner kring projektarbetet för analyserade projekt.

Till grund för sammanfattningen ligger i kapitel 7 PROJEKTANALYSER under rubriken - reflektioner kring projektarbetet - redovisade reflektioner. (Jfr figur för detaljskiss ur strukturskiss för genomförandet - kap. 1).

Sammanfattningen görs på ett generellt sätt med respektive projekts bidrag till slutsatser beträffande projektarbetets påverkan för projekt i långtidsplanering. Respektive projekts relationer redovisas i första hand med avseende på dess interna relationer som definierats i kapitel 5.2.1 och i andra hand med avseende på dess externa relationer som definieras i kapitel 5.2.2. P g a att projektanalyserna visar att de externa relationerna ej på ett avgörande sätt kräver förändrad handläggning i beslutsprocessen, redovisas dessa endast i mindre omfattning.

För att åskådliggöra sambandet hos de interna relationerna redovisas dessa för varje projekt med utgångspunkt från i kapitel 5 uppgjord schematisk figur 5.2.

Projektanalyserna visar för projekt inom samma nyttjande förvaltning, likartade frågeställningar varför sammanfattningen av reflektioner kring projektarbetet nedan redovisas dels allmänt för respektive nyttjande förvaltning dels specifikt för respektive projekt.

8.2 Fritidsförvaltning

8.2.1 Allmänt

För ishall och fritidsgård kan för projektarbetet konstateras att detta genomförts på ett konkret och konstruktivt sätt. Det är av betydelse att framhålla att projektarbetet haft en stor tillgång i fritidsförvaltningens väl genomarbetade underlag som kontinuerligt revideras med anledning av erfarenheter och utveckling av efterhand genomförda nybyggnadsobjekt.

Medvetenheten om relationer mellan god kvalitet i anläggningens utförande och framtida drifts- och underhållskostnader, beaktas på ett påtagligt sätt i fritidsförvaltningens underlag för projektarbetet. Organisations- och informationserfarenheterna från projektarbetet kan bedömas som väl genomarbetade. Några problem beträffande projektets igångsättning projektidentifikationsfas till och med målformuleringsfas, förekom ej.

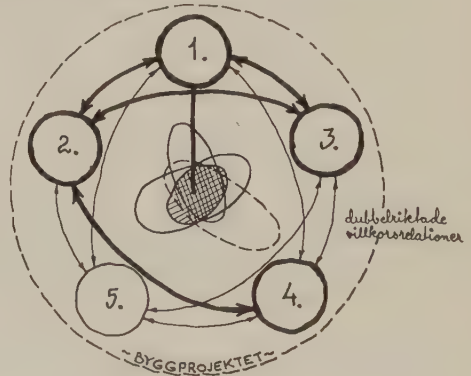
Genom fritidsförvaltningens väl fungerande handlägningsrutiner förekom ej några svårigheter att tillräckligt noggrant och i tillräcklig omfattning, definiera behov, verksamhetskrav och för respektive anläggning, erforderliga funktionskrav. Aktiva nyttjare, representerade genom föreningsrepresentanter, personal och fackorganisationer kom, genom dessa väl fungerande handlägningsrutiner, med i projektarbetet.

Utanför denna avhandling har konstaterats att ovanstående inte är specifikt för analyserade två projekt. Bedömningen är allmängiltig för fritidsförvaltningens nybyggnadsobjekt och särskilt för objekt i anslutning till idrottsanläggningar exempelvis omklädnadsbyggnader.

8.2.2 Ishall

Som framgår av nedanstående schematiska figur ligger tyngdpunkten för projektets interna relationer inom ramen för politiska beslut.

1. AKTIVITETSOMRADE
2. POLITISKA BESLUTFATTARE
3. PERSONAL- OCH FACK-
REPRESENTANTER
4. AKTIVA NYTTJARE
5. PASSIVA NYTTJARE



Genom projektets överraskande igångsättning gjordes ej en tillräcklig bedömning av projektets genomförande, även med hänsyn till en skyndsam handläggning.

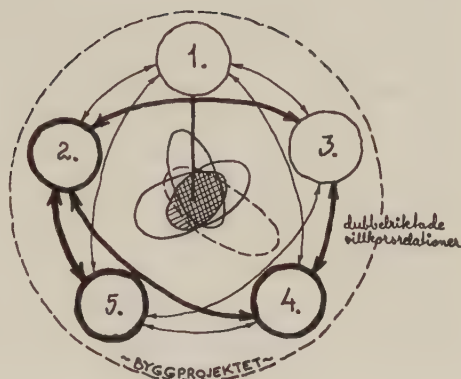
Efter genomförd projektanalys, kan konstateras att en normalare handläggningstid med beaktande av erforderliga kostnadsaspekter ej aktiverat ett så omfattande projektarbete så snabbt. I efterhand kan också konstateras att det alltför sent fastställdes att projektet ej var genomförbart av kostnadsskäl. Med en normalare handläggningstid, hade detta konstaterande kommit tidigare i handläggningsprocessen med en mindre nedlagd kostnad som följd.

8.2.3 Fritidsgård

För projektarbetet avgörande förutsättningar för genomförande, har sin tyngdpunkt inom ramen för gruppen passiva nyttjare, vilket exemplifieras i den schematiska figuren på nästa sida.

Interna och externa relationer fungerade utan hinder för genomförande enligt uppgjord målsättning. Den för projektet avgörande negativa påverkan, utgjorde en mindre grupp kommuninvånare som i sin "tillvaro" inte hade någon beröringspunkt med fritidsgårdens verksamhet. Gruppen av negativa, minskade i antal efterhand som detaljeringsgraden ökade i informationsflödet kring förutsättningarna för genomförande av byggobjektet. Tyvärr kunde inte all negativism förändras med dokumenterat resultat som följd.

1. AKTIVITETSOMRÅDE
2. POLITISKA BESLUTFATTARE
3. PERSONAL- OCH FACK-
REPRESENTANTER
4. AKTIVA NYTTJARE
5. PASSIVA NYTTJARE



Väsentlig slutsats av genomförd projektanalys är behovet av en bättre modell för direktkontakt mellan samtliga berörda kommuninvånare för en effektivare handläggning. Genom en ökad direktkontakt, erhålles en bättre konkretisering av förutsättningarna för ett positivt ställningstagande av fler berörda för ett genomförande efter uppgjorda förutsättningar i samråd med dessa.

För just detta projektet vore en modell med någon form av "förhandlingssituation" önskvärd. Denna förhandlingssituation skulle syfta till att klargöra med vilka förändringar projektet skulle erhålla större stöd från tidigare negativa kommuninvånare och med mindre anledning till besvärsskrivelser som följd.

För byggobjektet uppkommen försening har ej förändrat projektet i sig, men fördyrat detsamma ur total ekonomisk synpunkt genom en mer omfattande och kostnadskrävande handläggningsprocess.

8.3 Omsorgsstyrelsen

8.3.1 Allmänt

För projekten dagcenter och elevhem kan projektarbetet betecknas som mycket integrerat särskilt beträffande personal, passiva och aktiva nyttjare.

Omsorgsstyrelsens verksamhetsområde är mycket specifikt, vilket medför att informationen och särskilt kunskapen om dess verksamhet är begränsad utanför det egna intresseområdet.

Genom det specifika verksamhetsområdet är det oftast olämpligt med verksamhetsanknutna generaliseringar. Verksamheten och därmed arbetsmiljön och lokalutformningen måste anpassas till ett för varje anläggning specifikt sätt. Personal medverkan och verksamhetsanalyser är för projektarbetet mycket väsentliga.

Vårdpersonalens erfarenheter och synpunkter på klienternas behov, beaktas oftast ej i tillräcklig grad utanför förvaltningens verksamhetsområde. En reflektion, särskilt med utgångspunkt från projektet ellevhem, är att politikerna alltför mycket överläter åt chefstjänstemännen att ensamma företräda arbetsgivarsidan. En aktivare "mellanliv" där politiker och personalorganisationer kan utbyta synpunkter erfordras. (Jfr: Ulla Rössner, Vårdarbetskollektivet och facket inom omsorgsvården. Arbetslivscentrum Stockholm 1981.)

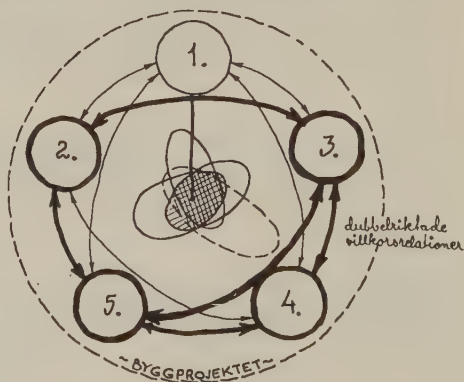
Efter byggobjektets färdigställande, slutbesiktning av anläggningen, ansvarar omsorgsstyrelsen för verksamheten men fastighetskontoret ansvarar för förvaltning av anläggningen.

8.3.2 Dagcenter

Håkanstorp dagcenter är exemplifieringen av en mycket hög ambitionssträvan beträffande personalmedverkan, brukarplanering, med hjälp av referensobjekt och successivt kunskapssökande av för projektet relevanta alternativ och slutlig lösning. Interna relationer framgår av nedanstående schematiska figur.

Handläggningen av hela genomförandeprocessen har dessutom av analyserade projekt, prioriterats särskilt med anledning av denna avhandlings syfte.

1. AKTIVITETSOMRÅDE
2. POLITISKA BESLUTSFATTARE
3. PERSONAL- OCH FACK-
REPRESENTANTER
4. AKTIVA NYTTJARE
5. PASSIVA NYTTJARE



Förutom nyttan av särskilda referensobjekt, har projektarbetet genom samarbete med K-blockets forskargrupp, tillförts väsentliga synpunkter som direkt påverkat projektarbetet särskilt beträffande arbetet med alternativa lösningar, dess värderingar och konsekvenser.

Förutom tre direkta forskningsrapporter med Håkanstorp dagcenter som pilotobjekt, har K-blockets erfarenheter, i för Håkanstorp aktuell omfattning, kommit projektarbetet till del genom kontinuerlig uppföljning av byggforskningsrådets utgivning av K-blockets rapporter. Studerade rapporter redovisas i särskilt litteraturlista.

De interna relationerna har utvecklats i samarbete på ett konkret och stimerande sätt, vars resultat delvis dokumenteras i denna avhandling.

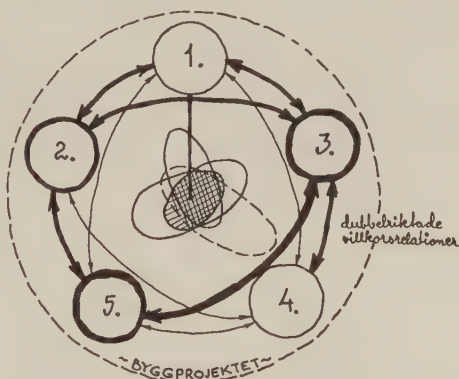
Den för projektet mest avgörande erfarenheten, är att personalmedverkan och samråd inte behöver fördyra projektet samt att brukarplanering med relevanta referensobjekt, gett ett slutligt resultat som uppfattas mycket positivt av brukarna, vilket bidrager till skapandet av en trivsamt arbetsmiljö.

8.3.3 Elevhem

Projektarbetet för det enskilda elevhemmet blev genom handläggningen i övrigt ett, med hänsyn till byggkostnaden, mindre delprojekt i en helhet av väsentligt större omfattning.

Tyngdpunkten i de exemplifierade interna relationerna var genomgående i gruppen för personal och fackrepresentanter samt passiva nyttjare som båda i detta fall och i mycket hög grad fick representera den aktiva nyttjaren, vilken ofta har svårt att själv framföra sin åsikt.

1. AKTIVITETSOMRÅDE
2. POLITISKA BESLUTFATTARE
3. PERSONAL- OCH FACK-
REPRESENTANTER
4. AKTIVA NYTTJARE
5. PASSIVA NYTTJARE



Projektarbetet för det enskilda elevhemmet, genomfördes på ett omfattande, behovsanalyserande och verksamhetsnära sätt.

Positivt för projektarbetet med det enskilda elevhemmet var projektledningens deltagande i utredningsarbetet inom det större verksamhetsområdet, vilket kunskapsmässigt avsevärt bidrog till att programunderlag och utredningsmaterial för elevhemmet kunde framtagas så skyndsamt.

Projektarbetet i både den större och mindre omfattningen, bekräftar att ju tidigare byggkunskapen kommer med i utredningsarbetet, ju bättre är det. Verksamhetsansvariga och byggprocessens representanter lär av varandra till ett för båda gemensamt bättre resultat.

8.4 Skolförvaltning

8.4.1 Allmänt

För allmänna skolprojekt, gäller i högre grad än för speciella skolobjekt, särskild anvisningar och rekommendationer. Skolförvaltningen i Malmö, ansvarar, efter byggobjektets färdigställande, slutbesiktning av anläggningen, för respektive anläggning och har för dessa projekt fastställda hand-

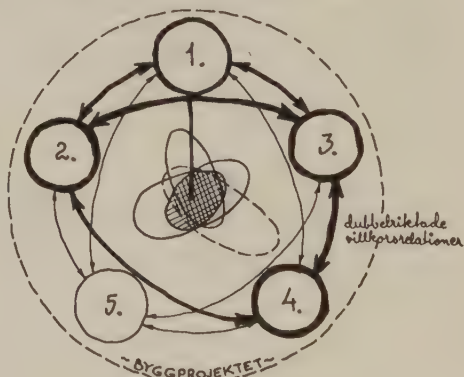
läggningsrutiner, varvid beaktas vad som kommer från personal och fackorganisationer samt aktiva och passiva nyttjare.

8.4.2 Vårdskola

Genom en rad samverkande faktorer, kan situationen kring projektarbetet i vissa stunder beskrivas som "panikartad" vilket till en del dokumenterats särskilt.

Tyngdpunkten för projektarbetets interna relationer kom framförallt att ligga hos personal och fackrepresentanter samt aktiva nyttjare (eleverna). Schematiskt redovisas de interna relationerna i nedanstående figur.

1. AKTIVITETSOMRADE
2. POLITISKA BESLUTSFATTARE
3. PERSONAL- OCH FACK-
REPRESENTANTER
4. AKTIVA NYTTJARE
5. PASSIVA NYTTJARE



Ur projektarbetet betydelsefull erfarenhet, skall här ytterligare framhållas vikten av att projektarbetet startar med en mer medveten och konkret projektidentifikation med efterföljande situationsanalys och målformulering. För projektet vårdskola, gavs för detta ej tillräcklig tid, vilket medförde att vissa delbeslut togs fram utan tillräcklig information om grunden för beslutet. Det kan för en oinformerad synas otillfredsställande att projektarbetet successivt ledde till allt större omfattning. För de inblandade blev en successiv kunskapsupbyggnad en följd av projektarbetets genomförande. Från projektledningens sida kan i efterhand konstateras att den successiva kunskaptupbyggnaden skulle startat mycket tidigare och inte som i detta fall p g a uppsägning av lokaler i en paviljongbyggnad.

Det skall här än en gång erinras om, till nytta för projekt i långtidsplanering, att projekt av denna storleksordning kräver längre handläggningstid. Eftersom projektledning och byggsakkunniga finns tillgängliga inom kommunen, borde dessa anlitas tidigare i ett mer förebyggande syfte.

Som en konsekvens av handläggningen för vårdskola, har skolförvaltningen och projektledningen från fastighetskontoret i god tid påbörjat utredningsarbetet för framtida sjuksköterskeskola. Sjuksköterskeskolan redovisas som kompletterande information till projektet vårdskola, med den väsentliga målsättningen att konkretisera ett gjorda erfarenheter leder till bättre handläggning även för speciella skolprojekt.

8.5 Socialförvaltning

8.5.1 Allmänt

Projektarbetet för förskolor och fritidshem påverkas som projekt av en hög politisk ambitionsnivå, som till maximum av vad som är möjligt ur fysisk planeringssynpunkt, resursmässigt prioriteras av socialförvaltningen och övriga av genomförandet berörda förvaltningar.

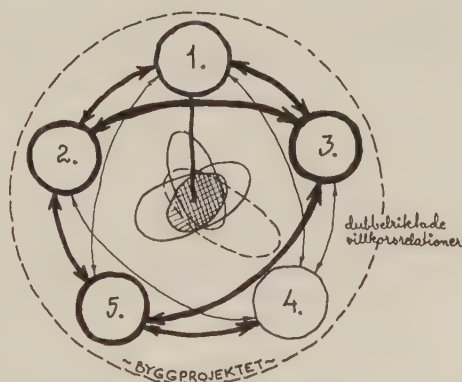
Efter byggobjektets färdigställande, slutbesiktning av respektive anläggning, ansvarar socialförvaltningen för en större del förskolor och fritidshem och fastighetskontoret för en mindre del.

8.5.2 Förskolor och fritidshem

Projektarbete bedrivs i dag på ett kontinuerligt och successivt föränderligt sätt. Erfarenhetsåterföringen beträffande fysisk planering och verksamhetserfarenheter är självklar och kontinuerlig både beträffande centralt placerad administrativ personal och för respektive objekt verksam personal.

Tyngdpunkten beträffande de interna relationerna styrs av socialförvaltningens handläggande administration med stöd av, för kommuninvånarna, klart definierad politisk målsättning. Interna relationer redovisas schematiskt i nedanstående figur.

1. AKTIVITETSSOMRÅDE
2. POLITISKA BESLUTSFATTARE
3. PERSONAL- OCH FACK-
REPRESENTANTER
4. AKTIVA NYTTJARE
5. PASSIVA NYTTJARE



Genom särskilt lokalprogram för förskola och fritidshem med efterhand förändrad planlösning för flexibel användning av byggnaderna inom förskolans och fritidshemmets ram samt alternativ användning vid förändrad verksamhet, har funktionskraven successivt omprövats. Omprövningen göres också i syfte att anpassa utformning till verksamheten på ett kostnadsmedvetet sätt. Genom kontinuerligt byggande av förskolor och fritidshem, har behovet av erfarenhetsåterföring förstärkts.

Projektarbetet bekräftar för genomförda objekt, behovet av och motiverar för kommande objekt, ytterligare anpassning mellan kommunal budgetprocess vid ekonomisk långtidsplanering och projektadministration för byggprojekt.

Behovet av anpassning kan också motiveras av enbart kostnadsaspekter. För

utbyggnaden av barnomsorgen inom Malmö kommun uppskattar "Utbyggnadsgruppen för barnomsorg" medelsbehovet för färdigställande av pågående objekt under perioden t o m år 1985 till storleksordningen 275 Mkr för enbart kapitalbudget och i prisläge januari månad 1981.

8.6 Fastighetskontoret

8.6.1 Allmänt

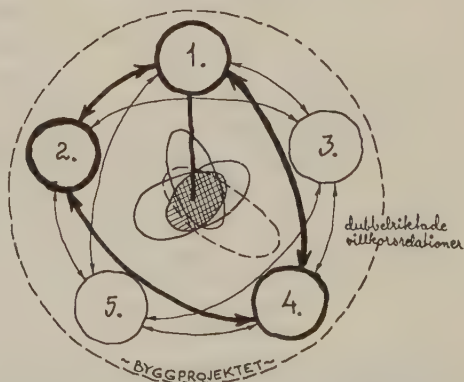
För projekten Valdemarsro och Fredriksberg industriby, gäller att tyngdpunkten för projektarbetet motiveras av en politisk målsättning att skapa ökade och bättre förutsättningar för befintlig och ny företagsetablering med förhoppningsvis ytterligare arbetstillfällen.

Fastighetskontoret som förvaltar och administrerar kommunens innehav av industrilokaler för uthyrning och i vissa fall försäljning, har att samtidigt bedöma utbyggnadsbehovet med hänsyn till tilltänkta nyttjare och efterfrågan. Vid projekterings- och byggnadsskedet är endast i undantagsfall någon nyttjare utsedd, varför industrilokalerna uppföres med mycket generell standard och utformning.

8.6.2 Valdemarsro industriby

För projektarbetet beträffande Valdemarsro industriby, gällde en medveten styrning mot en hög ambitionsnivå beträffande installationsidans utnyttjandegrad. Genom denna styrning prioriterades en tyngre typ av industrietablering. Schematiskt kan denna styrning illustreras med tyngdpunkt på den tilltänkte aktiva nyttjaren.

1. AKTIVITETSOMRÅDE
2. POLITISKA BESLUTSFATTARE
3. PERSONAL- OCH FACK-
REPRESENTANTER
4. AKTIVA NYTTJARE
5. PASSIVA NYTTJARE



En väsentlig slutsats av projektarbetet är att ambitionsnivån beträffande installationsarbetena och dess flexibilitet var för hög och kostnadskrävande. Dessutom kunde under tiden för projektarbetet konstateras att bedömningen av utbyggnadsbehovet varit för optimistiskt.

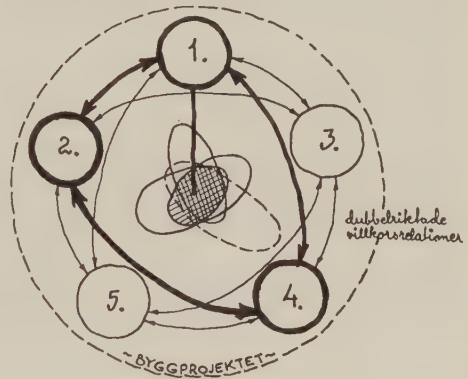
Följden av detta konstaterande blev att projektets färdigställande framflyttades, vilket skapade möjligheter för en förändring beträffande mål-

sättningen för tidigare planerade installationsprinciper. När projektet på nytt aktualiseras blir detta troligen med en enklare och generellare installationsprincip.

8.6.3 Fredriksberg industriby

För projektarbetet beträffande Fredriksbergs industriby, gällde en enklare byggnadsutformning för att möjliggöra en allmän användning. De interna relationerna bedömes, som framgår av följande figur, som i huvudsak politiska.

1. AKTIVITETSOMRADE
2. POLITISKA BESLUTSFATTARE
3. PERSONAL- OCH FACK-
REPRESENTANTER
4. AKTIVA NYTTJARE
5. PASSIVA NYTTJARE



Projektarbetet bedrevs på ett avvikande sätt i jämförelse med övriga i denna avhandling analyserade projekt. Projektarbetet kan bedömas som ett praktiskt exempel där projektarbetet till viss del överflyttas till förslagslämnarna utan egentlig insyn, men med utarbetade förutsättningar.

Det kan i efterhand konstateras att slutresultatet blev bra, men väsentligt för projektarbetet med hänsyn till - projekt i långtidsplanering - är kravet på bättre definierad målsättning för projektets utformning, särskilt ur formell beslutsfattande synpunkt.

8.7 Sammanfattande analys - slutsatser

Projektanalyserna visar mycket konkret på behovet av

- väl genomarbetade förutsättningar

Projektidentifikation, situationsanalys och målformulering skall definieras noggrant innan projektarbetet fortsätter med programfasen. För genomförda projektanalyser gäller också att där förutsättningarna genomarbetats, detta varit positivt för projektet samt där förutsättningarna ej fullständigt genomarbetats, detta orsakat svårigheter i det fortsatta projektarbetet.

Från projektanalyserna kan också konstateras nödvändigheten av

- kontinuerlig erfarenhetsåterföring

Erfarenhetsåterföringen gäller särskilt ur verksamhetssynpunkt, verksamhets-
anknutna funktionskrav och byggnadsfunktionsstyrda installationsprinciper.

Projektanalyserna bekräftar också värdet av

- brukarmedverkan i projektarbetet

Brukarmedverkan är särskilt betydelsefull i de tidigaste skedena av besluts-
processen samt då frågeställningarna struktureras av nyttjande förvaltning
i samråd med personal och byggsakkunnig.

Fördelarna av föreslagen samordning är så väsentlig för projekt i långtids-
planering att konkreta

- riktlinjer för dokumentation

av projektidentifikationsfasen, situationsanalysen och målformuleringen re-
kommenderas med krav att dessa skall utformas av nyttjande förvaltning i
samråd med personal och fackrepresentanter samt byggsakkunnig, lämpligen
för byggprojektets genomförande senare ansvarig projektledare.

Projektanalyserna dokumenterar också fördelarna i projektarbetet med kon-
kreta referensobjekt typ dagcenter och förskolor - fritidshem. Fördelarna
är så väsentliga att rutiner och dokumentationsprinciper för

- referensobjekt

speciellt användbara för analyser av alternativa lösningar ytterligare bör
vidarebearbetas.

Tidigare föreslagen samordning och nämnda förslag med databank för referens-
objekt, borde enligt analyserade projekt, avsevärt bidra till en enhet-
ligare uppföljning och en bättre handläggning för nybyggnadsobjekt. Pro-
jektidentifikationsfasen, situationsanalysen och målformuleringsfasen till-
sammans med kalkyldata från databank i en första utredningsetapp bedömes
ge ett bättre underlag för beslut.

Projektanalyserna bekräftar ytterligare behov av vidarebearbetning av gäl-
lande handläggningsrutiner för att erhålla bättre

- metoder och hjälpmedel

till grund för beslutsprocessen, särskilt för - projekt i långtidsplanering
och

- brukarmedverkan i byggprocessen

KAPITEL 9 SYSTEMKONSTRUKTIONENS GILTIGHET

9.1 Sammanfattande analys - en generalisering

I enlighet med avhandlingens syfte att samordna, integrera och effektivisera två olika beslutsprocesser - den kommunala budgetprocessen vid ekonomisk långtidsplanering och projektadministration för byggprojekt - sammanfattas i detta kapitel systemkonstruktionens giltighet för analyserade projekt.

Till grund för sammanfattningen ligger i kapitel 7 PROJEKTANALYSER under rubriken - systemkonstruktionens giltighet - redovisade synpunkter. (Jfr figur för detaljskiss ur strukturskiss för genomförandet - kapitel 1.)

Sammanfattningen görs på ett generellt sätt med respektive projekts bidrag till slutsatser beträffande systemkonstruktionens giltighet för projekt i långtidsplanering. Respektive projekt redovisas i relation till föreslagen systemmodell systemkonstruktion - som redovisas i kapitel 4.2.

För att åskådliggöra sambandet mellan de två sammankopplade och av varandra beroende systemen i systemkonstruktionen redovisas varje byggprojekt med för varje år gällande objektaxel vid beslutstillfället för årsbudgetens fastställelse.

Objektaxeln illustrerar läget inom beslutsprocesserna vid respektive tillfälle enligt kapitel 6.4 schematisk figur 6.2 och kapitel 4.2, schematisk figur 4.1. I detta kapitel redovisade figurer, exemplifierar endast objektaxels läge vid olika tillfällen. För förtydligande av den förminskade texten hänvisas till kapitel 4.2 figur 4.1.

Systemkonstruktionens giltighet redovisas med utgångspunkt från dels allmänna budgetrutiner för respektive förvaltningar dels för respektive projekt gällande beslutssituation. Efterhand fastställd budget för respektive år markeras i varje figur. Samtliga kostnader är redovisade i Tkr.

9.2 Fritidsförvaltning

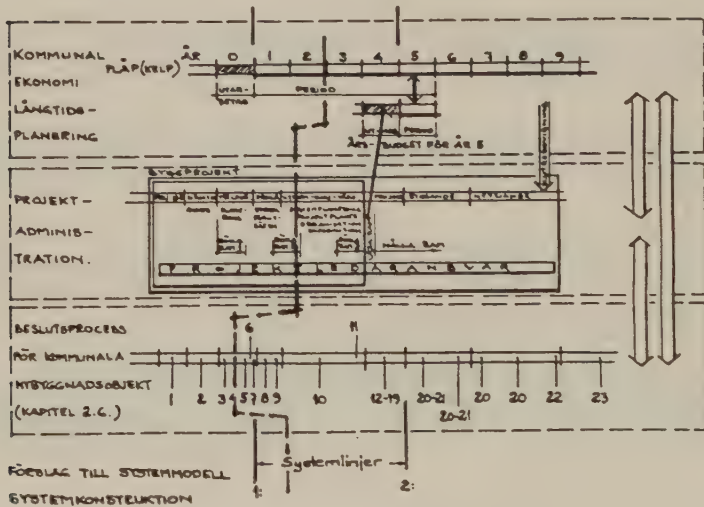
9.2.1 Allmänt

Fritidsnämndens budgetansvar innebär att anslag för respektive objekt, upptages i fritidsförvaltningens förslag till kapitalbudget. Anslagets storlek för respektive byggnadsobjekt beräknas i samråd med fastighetskontorets husbyggnadsavdelning. Fastighetsnämnden disponerar beviljade medel på uppdrag av fritidsnämnden. Fastighetsnämnden är redovisningsskyldig till fritidsnämnden som i sin tur är ansvarig för beviljade medel till kommunstyrelse och kommunfullmäktige.

9.2.2 Ishall

I flerårsplan 1977 - 1981 planerades med uppförande av enbart omklädnadsbyggnad vid Lindängens idrottsplats under åren 1979 - 1980. I nedanstående systemmodell redovisas detta med streckad objektaxel för omklädnadsbyggnad eftersom projektet ishall ännu ej aktualiserats.

Flerårsplanens år 5 = år 1980

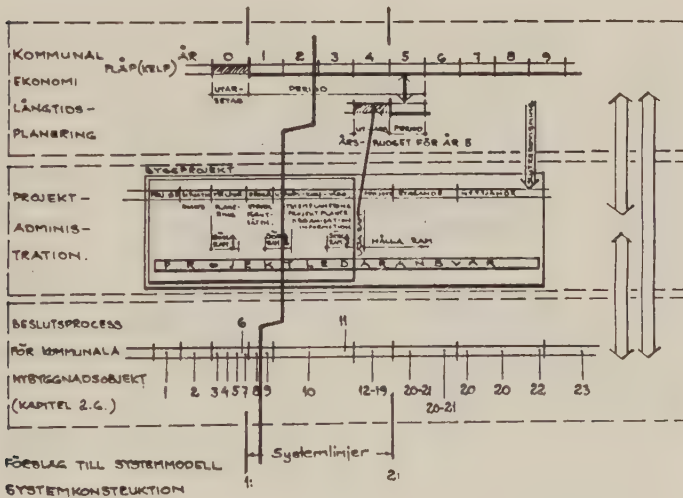


Totalt	-1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982-
3066	-	-	-	613	653	-	1800

Programarbetet för ishall slutföres under år 1977 och alternativa konstruktiva lösningar presenteras. I flerårsplan 1978 - 1982 planeras byggstart ske under år 1980.

Objektaxel gällande i december månad 1977 redovisas i nedanstående systemmodell.

Flerårsplanens år 5 = år 1980



Totalt	-1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983-
8 000	-	500	500	6500	500	-	-

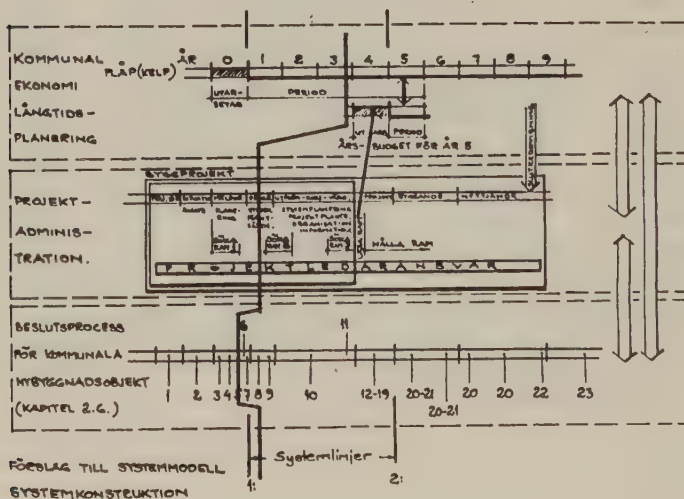
9.2.3 Fritidsgård

Flerårsplan 1978 - 1982 planeras med byggstart för fritidsgård under 1979.

I november månad uppdrager fritidsnämnden åt fastighetsnämnden att utarbeta alternativa förslag med kostnadsberäkningar.

Nedanstående systemmodell redovisas med objektaxelns läge i december månad 1977.

Flerårsplanens år 5 = år 1979



Totalt	-1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983-
1 200	440	-	600	160	-	-	-

9.3 Omsorgsstyrelsen

9.3.1 Allmänt

Omsorgsstyrelsens budgetansvar för nybyggnadsobjekt, innebär att anslag för respektive objekt upptages i omsorgsstyrelsens förslag till kapitalbudget. Anslaget storlek för respektive byggnadsobjekt beräknas i samråd med fastighetskontorets husbyggnadsavdelning. Genom en särskild budgetrutin stjärnmärkes anslaget i kapitalbudgeten. Stjärnmärkning innebär att beviljade medel endast får disponeras av fastighetsnämnden, i de flesta fall endast efter särskilt medgivande från kommunfullmäktige. Omsorgsstyrelsens anslag för nybyggnadsobjekt stjärnmärkes alltid.

Efter byggobjektets färdigställande, slutbesiktning av anläggningen, ansvarar omsorgsstyrelsen för verksamheten men fastighetskontoret ansvarar för förvaltningen av anläggningen.

Ovan beskriven budgetrutin innebär att även fastighetskontoret har ett väsentligt intresse av att byggobjektet planeras och byggs i enlighet med fastighetskontorets intentioner och erfarenheter av förvaltningsbyggnader.

Fastighetsnämnden är redovisningsskyldig och ansvarig för beviljade medel direkt till kommunstyrelse och kommunfullmäktige.

9.3.2 Dagcenter

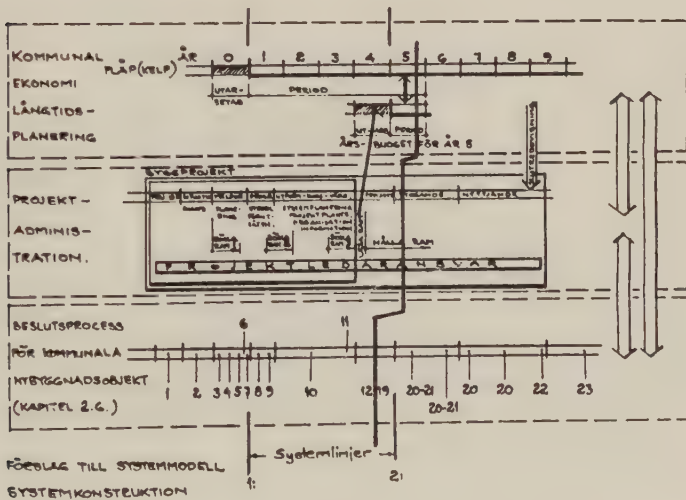
Flerårsplanen för 1975 - 1979 och 1976 - 1980 redovisade byggobjektet under rubriken Håkanstorp dagcenter.

Flerårsplan 1977 - 1981 planerades med byggstart för nytt dagcenter under senare delen av år 1978.

I november månad 1978 antager fastighetsnämnden anbud för entreprenadarbetena.

Nedanstående systemmodell redovisas med objektaxelns läge i december månad år 1978.

Flerårsplanens år 5 = år 1978

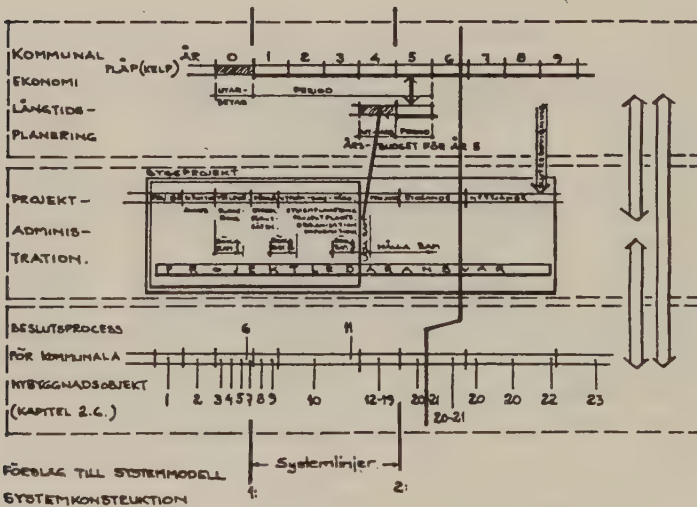


Totalt	-1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984-
8 500	3100	3000	2400	-	-	-	-

Entreprenadarbetena pågår planenligt under år 1979.

Nedanstående systemmodell redovisas med objektaxelns läge i december månad år 1979.

Flerårsplanens år 5 = år 1978



Totalt	-1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985-
9 150	6100	3050	-	-	-	-	-

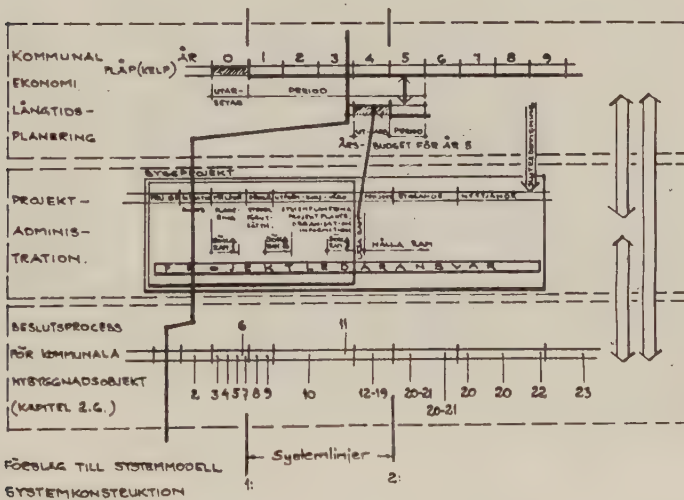
9.3.3 Elevhem

Socialstyrelsen återremitterar förslag med elevhem med prefabricerad typhus-lösning.

Målformuleringsfasen för programarbetet för nytt elevhem påbörjas i januari månad år 1978.

Nedanstående systemmodell redovisas med objektaxelns läge i december månad år 1977.

Flerårsplanens år 5 = år 1979



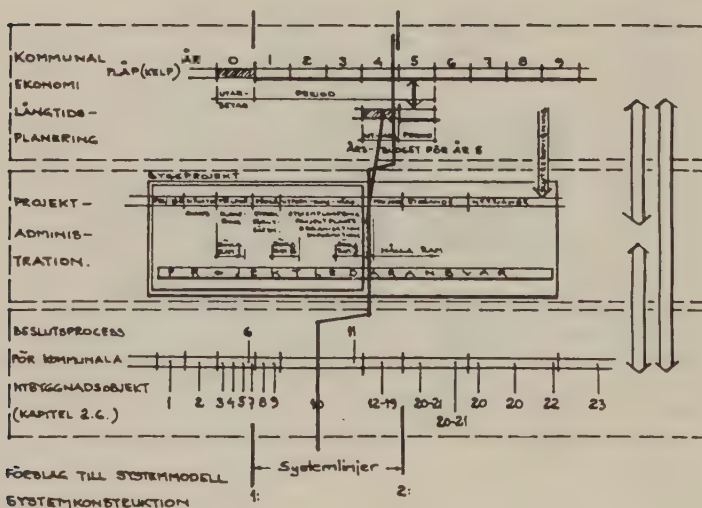
Totalt	-1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983-
-	-	-	-	-	-	-	-

Förprojekteringsarbetet slutföres under år 1980. Projekteringen påbörjades under december månad 1980.

Planerad byggstart beräknas ske under senare delen av år 1980.

Nedanstående systemmodell redovisas med objektaxelns läge i december månad år 1980.

Flerårsplanens år 5 = år 1981



Totalt	-1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986-
2 300	1000						

9.4 Skolförvaltning

9.4.1 Allmänt

Skolstyrelsens budgetansvar för nybyggnadsobjekt, innebär att anslag för respektive objekt upptages i skolförvaltningens förslag till kapitalbudget. Anslaget storlek för respektive byggnadsobjekt beräknas i samråd med fastighetskontorets husbyggnadsavdelning. Genom en särskild budgetrutin, stjärnmärkes anslaget i kapitalbudgeten. Stjärnmärkningen innebär att beviljade medel endast får disponeras av fastighetsnämnden och i de flesta fall endast efter särskilt medgivande från kommunfullmäktige. Nybyggnadsobjekt för skolor stjärnmärkes alltid.

Efter byggobjektets färdigställande, slutbesiktning av anläggningen, ansvarar skolförvaltningen för förvaltning av anläggningen.

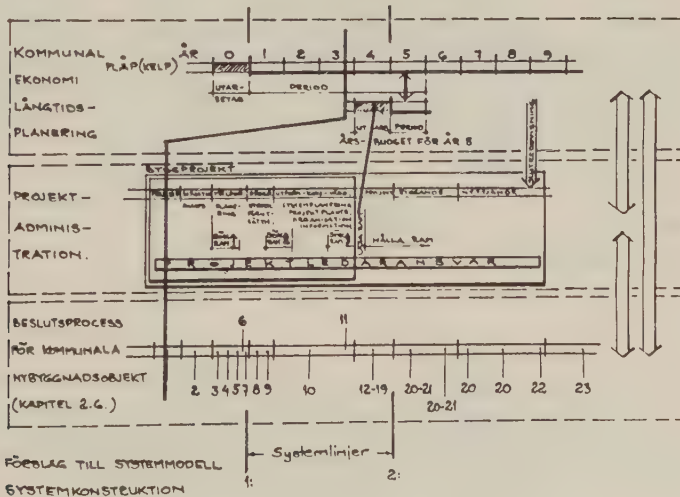
Fastighetsnämnden är redovisningsskyldig och ansvarig för beviljade medel direkt till kommunstyrelse och kommunfullmäktige.

9.4.2 Vårdskola

Flerårsplan 1977 - 1978 upptager ej någon vårdskola.

Nedanstående systemmodell redovisas med objektaxelns läge i december månad år 1976.

Flerårsplanens år 5 = år 1978

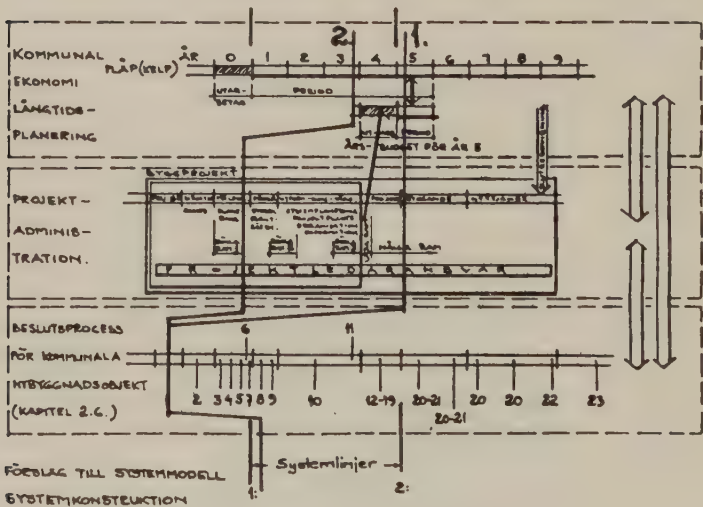


Totalt	-1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982-
-	-	-	-	-	-	-	-

Flerårsplan 1978 - 1982 planerades med byggstart för ombyggnadsarbetena, etapp 2, under år 1979. Byggstarten senareläggs ett år. Vårdskolans utbyggnad beräknas genomföras i fyra etapper varav etapp 3 är en mindre tillbyggnad och etapp 4 är en nybyggd gymnastikhall.

Nedanstående systemmodell redovisas med objektaxelns läge i december månad år 1977. Vid objektaxel angiven siffra gäller för motsvarande etapp.

Flerårsplanens år 5 = år 1979

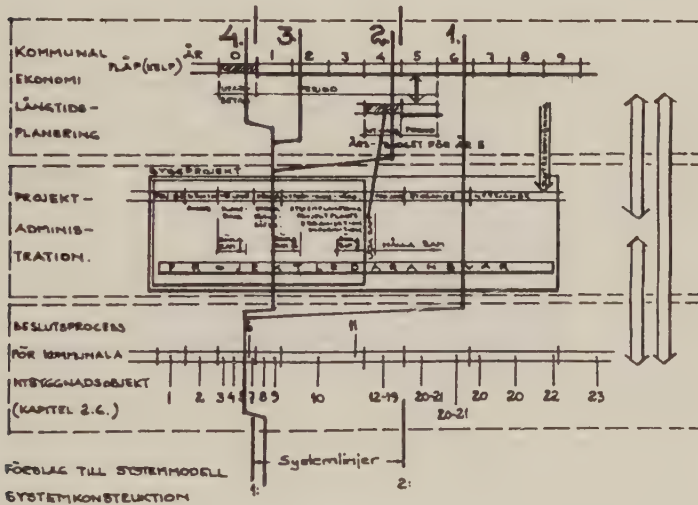


Totalt	-1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983-
10 000	700	500	3500	1800	1500	-	2000

Flerårsplan 1979 - 1983 planeras med byggstart för ombyggnadsarbetena, etapp 2, under senare delen av år 1979. Respektive etapp särredovisas.

Nedanstående systemmodell redovisas med objektaxelns läge i december månad år 1978.

Flerårsplanens år 5 = år 1979



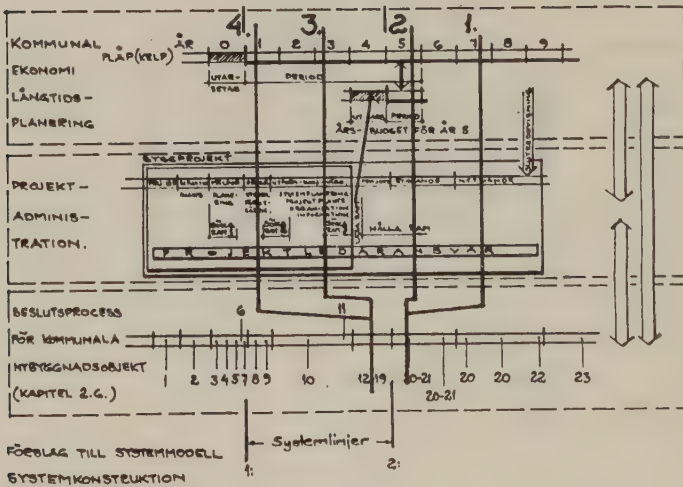
Totalt	-1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984-
18 000	1200	1500	4800	3800	2800	1200	2700

Flerårsplan 1980 - 1984 redovisar för första gången vårdskolan i en omfattning som motsvarar ett av skolöverstyrelsen godkänt lokalprogram.

Under november månad 1979 antager fastighetsnämnden entreprenörer för genomförande av vårdskolans ombyggnadsetapp 2.

Nedanstående systemmodell redovisas med objektaxelns läge i december månad år 1979.

Flerårsplanens år 5 = år 1979



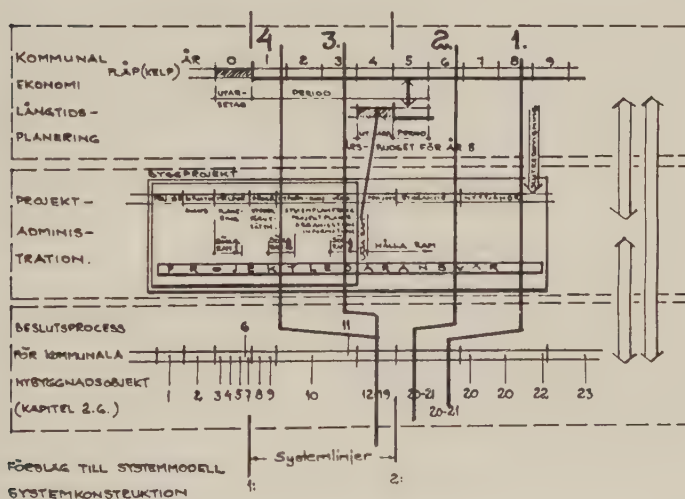
Totalt	-1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985-
38 400	2700	8300	4000	11000	8900	1500	2000

Flerårsplanen 1981 - 1985 redovisas med etapp 3 och 4 senarelagda ett år.

Nedanstående systemmodell redovisas med objektaxelns läge i december månad 1980.

Flerårsplanens år 5 = år 1979 för etapp 2

år 5 = år 1980 för etapp 3 och 4



Totalt	-1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986-
45 100	11 000	5300	6 600	15825	4 125	2 250	

9.5 Socialförvaltning

9.5.1 Allmänt

Sociala centralnämndens budgetansvar för nybyggnadsobjekt, innebär att anslag för respektive objekt upptages i socialförvaltningens förslag till kapitalbudget. Anslaget storlek för respektive byggnadsobjekt beräknas i samråd med fastighetskontorets husbyggnadsavdelning. Som en följd av arbetet med denna avhandling har kostnadsuppföljning och budgetrutiner successivt vidareutvecklats. Antalet förskoleobjekt och beslutad prioritering för utbyggnaden av barnomsorgen har på ett väsentligt sätt motiverat förbättrade rutiner för kapitalbudget. För respektive byggnadsobjekt-förskola beräknas idag, våren 1981, samtliga byggnadskostnader efter särskild fördelning per månad och år, vilket möjliggör bättre likviditetsplanering.

Genom en särskild budgetrutin, stjärnmärkes anslaget i kapitalbudgeten. Stjärnmärkningen innebär att beviljade medel enbart får disponeras av fastighetsnämnden. Nybyggnadsobjekt-förskolor stjärnmärkes alltid.

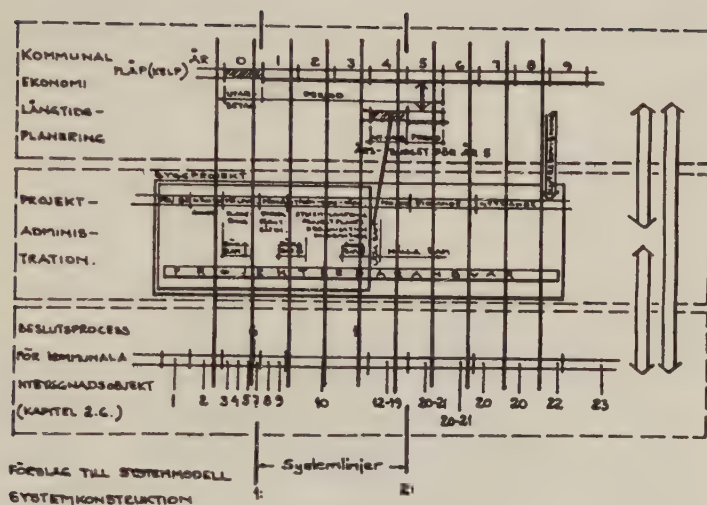
Efter byggobjektets färdigställande, slutbesiktning av anläggningen, ansvarar socialförvaltningen eller fastighetskontoret för respektive anläggning. Ur förvaltningssynpunkt torde det vara bättre att fastighetskontoret förvaltar samtliga förskolor.

Fastighetsnämnden är redovisningsskyldig och ansvarig för beviljade medel direkt till kommunstyrelse och kommunfullmäktige.

9.5.2 Förskolor och fritidshem

Respektive flerårsplaner upptager enligt beslut i kommunfullmäktige, en rambudget för samtliga förskoleobjekt under respektive budgetår. På en kontinuiteten av byggobjekt-förskolor bedöms systemkonstruktionens giltighet som närmast idealisk. Byggnadsobjektens successiva förändring med en direkt kostnadsmedveten värdering beträffande alternativa lösningar, ger en mycket god erfarenhetsåterföring.

Systemmodellen på nästa sida redovisas med ett flertal olika objektaxlars läge i december månad år 1980. Varje objektaxel representerar ett byggnadsobjekt i för respektive byggnadsobjekts gällande fas i beslutsprocessen.



9.6 Fastighetskontoret

9.6.1 Allmänt

Fastighetsnämndens budgetansvar för nybyggnadsobjekt, innebär att anslag för respektive objekt upptages i fastighetskontorets förslag till kapitalbudget.

Fastighetskontoret förvaltar samtliga anläggningar som upptages i fastighetskontorets kapitalbudget.

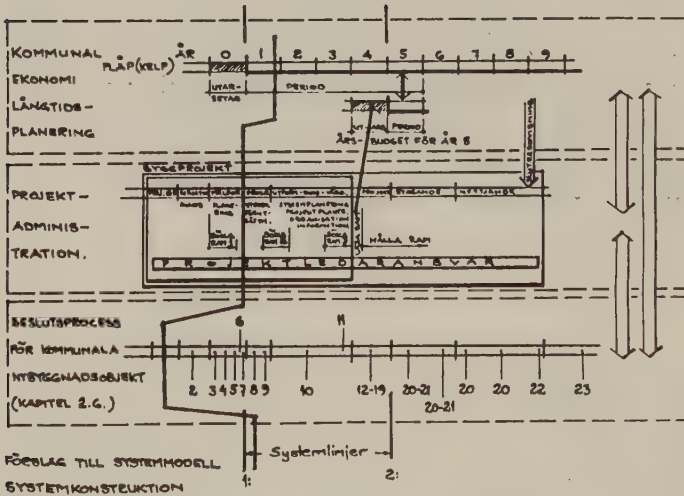
Fastighetsnämnden är redovisningsskyldig och ansvarig för beviljade medel direkt till kommunstyrelse och kommunfullmäktige.

9.6.2 Valdemarsro industriby

Arbetsmarknadsstyrelsens beviljande av projekteringsbidrag för småindustri-lokaler i Valdemarsro, innebar att projekteringen kunde påbörjas.

Nedanstående systemmodell redovisas med objektaxelns läge i december månad år 1976.

Flerårsplanens år 5 = år 1980

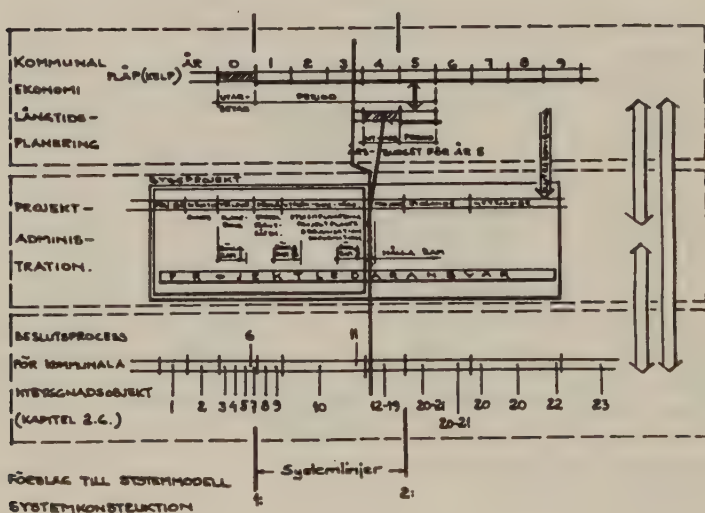


Totalt	-1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982-
4 800	-	-	200	1300	3300	-	-

Beviljade medel för småindustrihus i Valdemarsro överflyttas till annat objekt. Överflyttade anslag gäller åren 1978 - 1980.

Nedanstående systemmodell redovisas med objektaxelns läge i december månad år 1978.

Flerårsplanens år 5 = år 1980

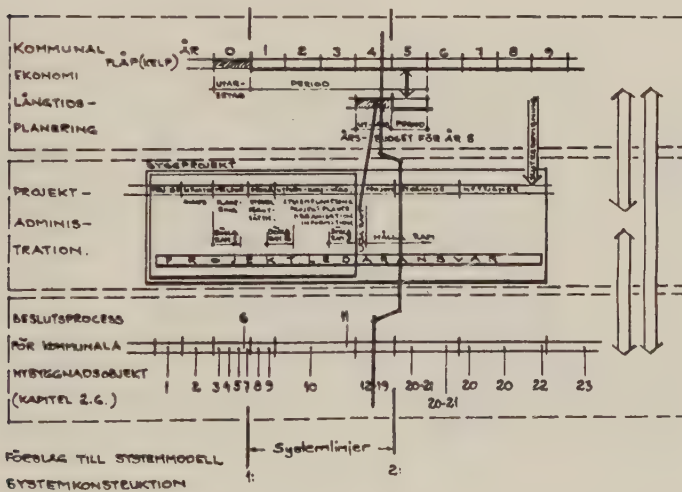


Totalt	-1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984-
61 000	1550	-	800	5150	2250	3900	47 350

Valdemarsro småindustrihus utgår tillfälligt ur budgetarbetet fr o m år 1980.

Nedanstående systemmodell redovisas med objektaxelns läge i december månad år 1979.

Flerårsplanens år 5 = år 1980



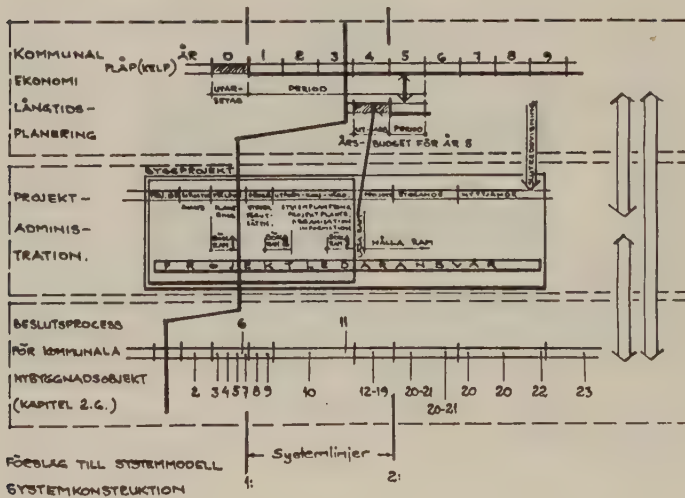
Totalt	-1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985-
1 550	1 550	-	-	-	-	-	-

9,6,3 Fredriksberg industriby

Fastighetsnämnden beslutar i oktober 1977 att uppdraga åt fastighetskontoret att framlägga principer för finansiering av projektet Fredriksberg småindustrihus.

Nedanstående systemmodell redovisas med objektaxelns läge i december månad år 1977.

Flerårsplanens år 5 = år 1979

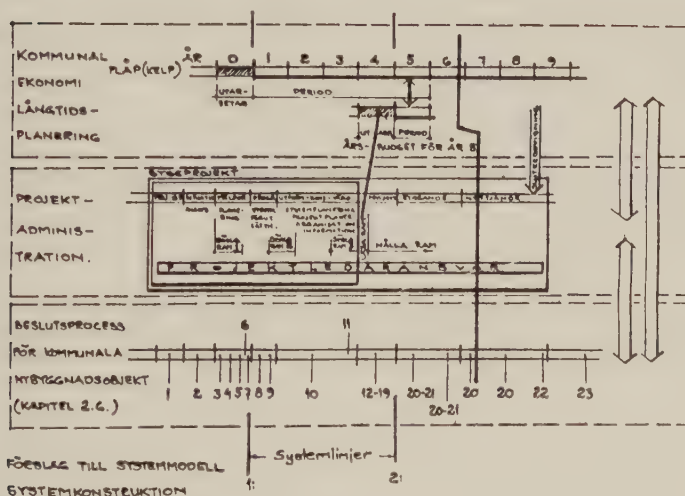


Totalt	-1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983-
200	-	200	-	-	-	-	-

I november månad 1980, beslutar kommunstyrelsen och senare kommunfullmäktige godkänna slutredovisning av nedlagda kostnader för småindustrihus inom Fredriksbergsområdet.

Nedanstående systemmodell redovisas med objektaxelns läge i december månad år 1980.

Flerårsplanens år 5 = år 1979



Totalt	-1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986-
8 520	8 520	-	-	-	-	-	-

9.7 Sammanfattande analys - slutsatser

Projektanalyserna visar mycket konkret på behovet av

- kontinuerlig kostnadsuppföljning

Från projektanalyserna kan också konstateras betydelsen av att redan i målformuleringsfasen ha tillgång till kompletterande

- kalkyldata från referensobjekt

Erfarenhetsåterföringen särskilt ur verksamhetssynpunkt, verksamhetsanknutna funktionskrav och byggnadsfunktionsstyrda installationsprinciper beträffande olika kostnadsaspekter för anläggningen, skapar möjligheter för en tidigare

- medveten kostnadsstyrning

Brukarmedverkan vid alternativval och konsekvensbedömning skapar bättre förutsättningar för att nå erforderlig ambitionsnivå till rätt kostnad, vilket oftast möjliggör en konkret

- kostnadsbesparande planering

För värdering av alternativa lösningar och konsekvenser, är det särskilt betydelsefullt att beakta drift- och underhållskostnader. Dessa kan beaktas vid kontinuerlig erfarenhetsåterföring med

- kostnadsmedveten drifts- och underhållsplanering

Föreslagen samordning för projekt i långtidsplanering kan dessutom ytterligare förbättras med en tidig beskrivning av verksamheten med beaktande av erforderliga personalkostnader till förmån för en

- total bedömning av framtida årskostnader

För samtliga projektanalyser kan också konstateras att beslut kan ha olika angelägenhetsgrad. Behovet av snabba beslut och möjligheterna till normal handläggning, behöver ej stå i motsatsförhållande till varandra. Genom kontinuerlig uppföljning, exempelvis med hjälp av databank, skapas bättre förutsättningar för framtagande av ett konkret beslutsunderlag. Tiden för framtagande av beslutsunderlag är oftast en resursfråga, kvaliteten i beslutsunderlaget är en kompetensfråga. För förbättrat genomförande av projekt i långtidsplanering krävs ett för varje genomförandefas

- relevant beslutsunderlag

KAPITEL 10 LEDNING OCH SAMARBETE

10.1 Allmänt

Projektanalyserna visar på positiva effekter av nyttjarens aktiva medverkan i byggprocessen. För varje objekt kan konstateras att nyttjaren kan bidra med väsentlig kunskap om förutsättningarna för en bra arbetsmiljö. Det kan också konstateras att där nyttjaren ges tillfälle att i samverkan med projektörerna bygga upp sin kompetens om byggprocessen, detta medverkar till att nyttjaren ytterligare känner sig motiverad att medverka.

Beträffande nyttjarens medverkan kan också konstateras att den är mest betydelsefull i tidiga utredningsskeden som - projektidentifikationsfasen, situationsanalysen och målformuleringsfasen - samt programskeden som - programfas, alternativ-, konsekvens- och värderingsfasen. Starten av projektarbetet är av stor betydelse.

Från projektanalyserna kan konstateras att en planeringsprocess som inriktar sig på att exploatera de lärdomar man successivt gör, är bättre än att följa en på förhand uppgjord "önskelista".

Systemteorin för samordning av de båda beslutsprocesserna föreslås därför inrymma den planeringsfilosofi som betecknas processyn (Norman 1970, 1975) som steg för steg genom hela processen utvärderar gjorda erfarenheter och med utgångspunkt från successivt ökad kunskap formulerar riktlinjerna för nästa steg.

Avhandlingens syfte att samordna, integrera och effektivisera två olika beslutsprocesser, har som tidigare nämnts, inriktats på behovet av underlag för respektive beslut och kostnadsstyrning genom hela projektet.

Projektanalyserna visar på ytterligare behov av att anpassa informationen till nyttjarens olika beslutssituationer samt att skapa metoder och hjälpmedel som kan användas för att redovisa förutsättningarna för projektets successiva genomförande.

En förändring av informationsflödet bedöms som nödvändig med utgångspunkt från gjorda projektanalyser, vilket också på annat sätt bekräftas av Nils Elvander i "Kommunal demokrati och förvaltningsdemokrati" (ur Medbestämmande och effektivitet i kommunal verksamhet, Liberförlaget Stockholm 1982). Nils Elvander uttrycker bl a att

"Konflikterna kring målformulering och resursfördelning skärps, och den politiska styrningen av förvaltningens och fältpersonalens verksamhet hårdnar, när ett ekonomiskt krisläge som det nuvarande inträder. När tillväxten minskar ned till ett noll-läge eller rentav förbyts i en allmän krympning av förvaltnings- och serviceorganisationer, är den s k inkrementalistiska budgettekniken - påslag över hela linjen med utgångspunkt från förra årets budget - inte längre möjlig. En mera genomgripande långtidsplanering och hårdhänta omprioriteringar av resursanvändningen framtvingas."

Avsikten med detta kapitel är att ytterligare bedöma och kortfattat beskriva gjorda slutsatser i sammanfattande analys, kapitel 8.7, mot bakgrun-

den av samtidigt genomförda litteraturstudier med direkt samband och parallellitet med genomförda projektanalyser med tyngdpunkt på - BESLUTSPROCESSEN och PROJEKTARBETET.

Genom att slutsatserna från projektanalyserna jämföres med andra i förhållande till projekten externa uppfattningar beträffande projektarbete och nyttjarens medverkan, skapas ytterligare underlag för ett slutligt förslag till systemteori för projekt i långtidsplanering. Projektanalyserna påvisar också ett behov av särskilda handläggningsrutiner och kompetens för byggprojekt med utpräglad kommunal verksamhetsplanering.

10.2 Väl genomarbetade förutsättningar

Att förutsättningarna för ett projekt skall vara väl genomarbetade innan projektarbetet fortsätter i nästa fas, är en självklarhet. Denna självklarhet kan dock vara mycket svår att fullfölja.

Inom projektets ram finns möjligheter till att ytterligare utveckla rutiner och handläggning för att framförallt beakta av projektet beroende externa förutsättningar.

Som exempel på externa förutsättningar, kan nämnas att det borde vara mer genomarbetade generella förutsättningar i samarbete med industriorganisationer om vad som skall gälla för industribyar i kommunal regi.

Andra exempel på externa förutsättningar är att pröva möjligheterna att skapa bättre förutsättningar för att beakta kommuninvånarnas eventuella intresse för frivilligt samhällsarbete samt bättre kontroll och överblick över den egna arbetssituationen och kommunens service i stort, inte minst med hänsyn till att det belastar skattemedlen.

Genomförda projektanalyser, bekräftar att det inom projektets ram, finns förutsättningar för projektets interna utveckling att vidareutvecklas och genomföras med väsentlig brukarmedverkan. Brukarmedverkans positiva betydelse, kommer framförallt till uttryck i projektet Håkanstorp. Det bedöms, med utgångspunkt från projektanalyserna, vara av stor betydelse att denna form av brukarmedverkan ges fastare former och rutiner med kontinuerlig uppföljning. Ökad brukarmedverkan skapar bättre definierade ambitionsnivåer och ingående kvalitetskrav till förmån för aktivare "produkt"-utformning och medveten kostnadsutveckling avseende verksamhetsplaneringen.

När det gäller väl genomarbetade förutsättningar gäller detta för varje beslutstillfälle. För analyserade projekt skall här generellt påpekas att det i början av varje processavsnitt, var tjänstemännen som hade den bredare och oftast mera konkreta bilden av beslutsunderlaget i jämförelse med politikern. Beslutande nämnd delgavs oftast ett alltför begränsat beslutsunderlag. Som exempel kan nämnas att beslutsunderlaget oftast omfattar endast ett förslag till genomförande utan alternativa lösningar. Beslutsunderlaget komprimeras dessutom alltför mycket efterhand som detta presenteras högre upp i beslutshierarkin. För att ytterligare utöka politikerns möjligheter att styra genomförandeprocessen, särskilt i tidiga skeden, för olika projekt, föreslås utökat engagemang i projektgruppens arbete. Alternativa lösningar bör presenteras som bilagor till beslutsunderlaget och vara tillgängliga för intresserade.

10.3 Kontinuerlig erfarenhetsåterföring

En kontinuerlig erfarenhetsåterföring ger konkreta alternativ och utvecklingsmöjligheter, både vad som gäller avsedd verksamhet och byggteknisk funktion. Genom kontinuiteten skapas en trygghet i beslutsprocessen och öppenhet för nya lösningar, då nya alternativ ej uppfattas som låsta lösningar för framtiden, utan möjliggör successiv förändring.

Genomförda projektanalyser visar i de fall kontinuerlig erfarenhetsåterföring redovisats, att detta oftast medfört en väsentligt bättre medvetenhet om alternativens konsekvenser. Kontinuerlig erfarenhetsåterföring skapar också förutsättningar för att ifrågasätta tidigare lösningar utan negativism för tidigare medverkanden. Kontinuerlig erfarenhetsåterföringen har skapat en möjlighet för brukarna att medverka och prioritera alternativa lösningar på bekostnad av andra mindre bra lösningar oftast med lägre total-kostnad som resultat.

Projektanalyserna ger konkreta erfarenheter för att brukarmedverkan i projektarbetet är positivt och bör komma så tidigt som möjligt.

10.4 Brukarmedverkan i projektarbetet

Brukarmedverkan har i detta arbete inte analyserats särskilt, utan endast som en del av byggprocessen. Brukarmedverkan i projektarbetet för kommunala verksamheter av sådan karaktär som exempelvis dagcenter, idrottsanläggningar, förskolor och fritidshem samt specialskolor, bedöms som en nödvändighet. Rutiner och former för medverkan bör utvecklas ytterligare. Genom att projektarbetet genomförs med brukarmedverkan, utökas ofta projektgruppen och projektets referensram med kompetenser av mera tvärfacklig karaktär, vilket i projektanalyserna konstaterats vara positivt för projektarbetet särskilt i processens tidiga skeden.

Med ökad brukarmedverkan krävs något förändrade handläggningsrutiner, varvid det är väsentligt att utforma en praktisk och enhetlig dokumentation. Projektanalyserna redovisar förväntade men mer betydande skillnader mellan projekt av teknisk-produktionsprocesskaraktär, ex industribyar å ena sidan och teknisk-kommunalservicetjänstkaraktär, ex dagcentra för utvecklingsstörda och förskolor å andra sidan. Projektanalyserna påvisar att ju mer projektet präglas av kommunalservicetjänstkaraktär desto större är behovet av särskilda handläggningsrutiner och kompetens utöver konventionella beslutsrutiner för byggprojekt.

Projektanalyserna bekräftar även att andra aktiviteter än själva beslutsfattandet är viktiga för slutresultatet. Slutresultatet beror både på de aktiviteter som föregår beslutet och de aktiviteter som kommer efter. Skall brukarna påverka idéerna för projektets genomförande, bör dessa knappast koncentrera sig enbart på representation i formellt beslutande organ. Brukarna bör påverka ett fortlöpande skeende där aktiviteterna griper in i och påverkar varandra.

Byråkratin inom respektive förvaltningar, inrymmer dessutom ofta egna gruppintressen med egna åsikter om formulering av de politiska mål som de har till uppgift att förverkliga. Projektanalyserna visar att fackliga organisationer ofta agerar som självständiga grupper av aktörer på förvaltningsnivå, genom att försöka påverka resursfördelning och målformulering.

Projektanalyserna för "Dagcenter" och "Elevhem" visar dessutom på en facklig strävan att, som Per-Axel Svalander uttrycker sig i "Att förnya sjukvårdens organisation"

"...lyfta fram vårduppgiftens unika karaktär och krav på personligt engagemang och mot denna bakgrund kräva såväl ekonomisk ersättning som arbetsorganisatoriska villkor som ger utrymme och stöd för detta engagemang i stället för en byråkratisk organisation som alltmer utarmar de vårdanställda på den ömtåliga och knappa emotionella energi som så väl behövs i patientkontakten".

En generell bedömning för analyserade projekt bekräftar dessutom vad Carsten von Otter och Märten Söder uttrycker i sin uppsats "Medbestämmande som problem och resurs" i boken Hotad sektor?

Carsten von Otter och Märten Söder anger att

"...de fackliga förhandlingarna suger åt sig mycket information och får i regel mer och tidigare insyn i beslutsprocessen än förr".

"Man efterlyser kvalitativt bättre information i stället för den osorterade flod som nu på sina håll riskerar att dränka de fackliga informationsmottagarna."

Brukarmedverkan i projektarbetet kan vidareutvecklas genom större medvetenhet om beslutsprocessens genomförande till vilket denna avhandling utgör ett bidrag.

10.5 Riktlinjer för dokumentation

För att erhålla praktisk och enhetlig dokumentation, erfordras ytterligare studier, här skall endast betonas betydelsen av att sådana utformas. Förslag till utformning och beskrivning av innehåll, ges i flertalet rapporter och litteratur som anges i särskild litteraturlista.

Från arbetet med projektanalyserna, kan konstateras att exemplifierade dokument för beslut i olika nämnder, kommunstyrelse och kommunfullmäktige, ej är tillräckliga som information vid brukarmedverkan. Erfarenheterna från analyserade projekt, visar att beslutshandlingarna är alltför knapphändiga. I några fall bedöms dessa som alltför knapphändiga även för de beslutsfattande. Projektanalyserna omfattar avsiktligt rikligt med exempel på beslutshandlingar, eftersom erfarenheterna från tidigare projektarbeten, visat att alltför få utanför "kretsen" tar del av det formella beslutsunderlaget.

För kommuninvånarna väsentliga beslut, får oftast alltför lite uppmärksamhet om uppmärksamheten skall bedömas med utgångspunkt från hur många av dessa som direkt tar del av beslutsunderlaget. Om kommuninvånarna oftare läste eller tog del av beslutshandlingar direkt, skulle säkert dessa behöva utformas annorlunda till fördel för flertalet. Beslutsunderlaget borde dessutom i högre grad beakta möjligheterna till konkretare utformning med särskilda data för jämförelser med referensobjekt.

10.6 Referensobjekt

Projektanalyserna redovisar positiva erfarenheter för projektarbete med referensobjekt. Referensobjektens användning möjliggör ytterligare utveckling av projektarbetets tidiga skeden och framförallt vid alternativa lösningar med konsekvenser och utvärdering. Det skall här särskilt framhållas att referensobjekt inte skall ses enbart för ett objekt som helhet. Delar och funktioner av ett byggobjekt kan ha referenser i olika referensobjekt.

Som exempel kan nämnas att planering och värdering av operationsrum vid Södervärns vårdskola, redovisats med operationsrum vid allmänna sjukhuset som referensobjekt, men däremot mediatek-bibliotek vid Södervärns vårdskola redovisades med annat referensobjekt.

De positiva erfarenheterna från genomförda projekt med referensobjektiden, är så väsentliga att dessa bör utvecklas ytterligare och med särskild inriktning på kommunala verksamheter, varvid enstaka objekt i en kommun kan utnyttja andra kommuners erfarenheter för motsvarande objekttyper.

För utveckling av metoder och hjälpmedel gällande för referensobjekt, är det väsentligt att dessa utformas på ett för alla kommuner allmängiltigt sätt. Byggobjektets grundläggningsprinciper bör som exempel på olikheter särskiljas från övriga objektdata. För referensobjektiden är det viktigt att även beakta drifts- och underhållserfarenheter.

10.7 Metoder och hjälpmedel

Metoder och hjälpmedel finns och utvecklas ständigt för att erhålla en rationell byggprocess. Från projektanalyserna kan konstateras att dessa bör utvecklas både till utformning och omfattning och särskilt vad som gäller ADB-rutiner.

Beträffande kommunala byggprojekt inom Malmö kommun och i synnerhet för analyserade projekt, kan konstateras att behovet av metoder och hjälpmedel inom ADB-rutiner är stort. ADB-rutiner som hjälpmedel för själva byggprocessen användes för analyserade projekt i ringa omfattning. Med utgångspunkt ifrån, till denna avhandling genomförda litteraturstudier, är bristen på taglig och möjligheterna till vidareutveckling stor.

Det är i detta sammanhang väsentligt att framhålla att Malmö kommun utnyttjar och förfogar över en kvalificerad ADB-resurs. Bristen som åsyftas, gäller endast utnyttjandet av ADB-rutiner i projektprocesser av analyserat slag.

10.8 Brukarmedverkan i byggprocessen

Respektive rubriker och kommentarer i detta kapitel, är som tidigare beskrivits medvetet kortfattade och allmänt formulerade. Avhandlingens resultat konkretiseras i kapitel 12 "Projekt i långtidsplanering".

Den allmänna formuleringen motiveras av syftet att endast ytterligare belysa tidigare slutsatser och samtidigt uppmärksamma i litteraturförteckningen angiven litteratur - särskilt rapportdokumentation. Rapportdokumentationen är till sin omfattning och innehåll, sådan att denna kan utgöra en väsentlig

grund för vidareutvecklingen av beslutsprocessen med avseende på beslutsprocess och projektarbete.

Brukarmedverkan i byggprocessen är positivt. Projektanalyserna och litteraturstudierna dokumenterar detta. Brukarmedverkan i byggprocessen möjliggör individens och den lilla gruppens påverkan med mindre osäkerhet och större öppenhet mot förändringar som följd. Ledning och samarbete är avgörande funktioner i projektarbetet. Dessa funktioner kan dessutom förbättras med hjälpmedel och rutiner som bättre utnyttjar i dag möjliga ADB-rutiner. Utnyttjandet av rutiner för respektive beslutsprocesser, kan idag ske på ett sätt som möjliggör väsentligt bättre samordning.

KAPITEL 11 ERFARENHETSÅTERFÖRING

11.1 Allmänt

Kontinuerlig erfarenhetsåterföring möjliggör successivt ökad kunskap för projekt i långtidsplanering. För varje projekt är det en nödvändighet att kostnaderna hålls inom för projektet givna ramar. Kostnadsstyrning och väl genomarbetade beslutshandlingar för varje beslutstillfälle måste utgöra en integrerad del av den totala projektstyrningen. I tidiga utredningsskeden som - projektidentifikationsfasen, situationsanalysfasen och målformuleringsfasen - samt programskeden som - programfas, alternativ-, konsekvens- och värderingsfas - då utformning och val av tekniska system för byggnaden görs, är möjligheten till påverkan störst och behovet av styrning nödvändigast.

Avhandlingens syfte att samordna, integrera och effektivisera två olika beslutsprocesser har som tidigare nämnts, inriktats på behovet av underlag före respektive beslut och kostnadsstyrning genom hela beslutsprocessen.

Projektanalyserna visar på behovet av att i samtliga faser och i synnerhet i utrednings- och programskedet, kunna redovisa kostnadsbilden för projektet och samtidigt kunna utnyttja erfarenheter från tidigare genomförda projekt för jämförelse. Referensobjekt med redovisade objektdata kan utnyttjas för både större och mindre utvärderingar av alternativa lösningar och dess konsekvenser. Referensdata och kostnadsredovisning kan integreras i beslutsunderlaget under hela beslutsprocessen och successivt ges större detaljeringsgrad med efterhand ökad kunskapstillväxt i projektet.

Avsikten med detta kapitel är att ytterligare bedöma och kortfattat beskriva gjorda slutsatser i sammanfattande analys, kapitel 9.7, mot bakgrunden av samtidigt genomförda litteraturstudier med direkt samband och parallellitet med genomförda projektanalyser med tyngdpunkt på - BESLUTSPROCESS och KOSTNADSSTYRNING.

Genom att slutsatserna från projektanalyserna jämföres med i förhållande till projektet externa uppfattningar beträffande kostnadsstyrning och referensdata skapas ytterligare underlag för ett slutligt förslag till systemteori för projekt i långtidsplanering.

11.2 Kontinuerlig kostnadsuppföljning

Kontinuerlig kostnadsuppföljning skall ske på ett systematiserat sätt under hela projektets gång och efter det projektet avslutats. Genom systematiseringen och projektuppföljningen erhålles större kunskap om eventuella behov och förändringar av tidigare projektadministration.

För kontinuerlig kostnadsuppföljning erfordras en vidareutveckling av nuvarande fakturasystem till förmån för bättre betalningskontroll. Genom bättre betalningskontroll skapas underlag för en alltmer nödvändig likviditetsrapportering. I ett system med kontinuerlig kostnadsuppföljning, skall dessutom medtagas beräkning av indexkostnader enligt ett efterhand justerat indexregister, vars uppbyggnad möjliggör framtagande av indexprognoser. Modell för beräkning av kreditivkostnader bör utformas så att kreditivkostnaden successivt medtagas i likviditetsrapporterna.

I analyserade projekt har ovanstående exemplifierade rutiner ej varit möjliga p g a otillräckliga rutiner och hjälpmedel. I några fall har vissa rutiner manuellt prövats med utgångspunkt från i projektarbetet framkomna behov. Mest påtagligt har detta behov av rutiner varit i projektet - förskolor och fritidshem. Projektdata för förskolor och fritidshem, har kontinuerligt framtagits i mindre omfattning och alltid inom projektets ram utan hjälp av externa resurser. Projektanalyserna visar på ett väsentligt behov av bättre kalkyldata enligt ovan exemplifierad omfattning.

11.3. ... Kalkyldata från referensobjekt

Resultatet av arbetet med projektanalyserna visar att föreslagen systemmodell - systemkonstruktion, ger bättre möjligheter för projektstyrning om rutinerna för redovisning av kalkyldata vidareutvecklas. Utvecklingen av kalkyldatarutiner bör dessutom göras med särskild hänsyn till referensobjektiden.

Genom framtagandet av särskilda data för projektets storlek, beräknad tidsåtgång och övriga data från referensobjekt, skapas möjligheter att relatera en fastställd standard till respektive objekts funktion, kompletterad med beräkningar om behovet av personal och verksamhetsmaterial.

Genomförda projektanalyser bekräftar riktigheten av ovanstående slutsatser. För några projekt genom en dokumenterad brist, för andra genom en medveten prövning i begränsad omfattning.

Kontinuerlig kostnadsuppföljning, särskilda rutiner för kalkyldata samt kalkyldata från referensobjekt, kan tillsammans utgöra en väsentlig del för att erhålla bättre beslutsunderlag och medveten kostnadsstyrning.

Ett referensobjekt kan gälla för projektet som helhet eller delar därav. Flera referensobjekt kan användas för projektet, ett för vissa lokalzoner, ett annat för t ex särskilda funktioner, ett tredje kan gälla fasadutformning, ett fjärde kvalitetsnivå.

Den ekonomiska bedömningen skall basera sig på skillnaderna mellan projektet och referensobjektet. Lika delar anges schematiskt. Ju mer okänt projektet är desto fler blir oftast referensobjekten.

11.4 Medveten kostnadsstyrning

En medveten kostnadsstyrning kräver som framgår av projektanalyserna, en rutinerad administration vilket till sin omfattning i respektive projekt omfattats av manuell hantering.

Genom en vidareutveckling av hittills använda manuella rutiner samt ett utökat användande av ADB-rutiner, skulle möjligheterna öka för projektansvariga att bättre följa utvecklingen inom projektet inte minst vad som gäller projektets ekonomiska följder. En medveten kostnadsstyrning innebär också större medvetenhet om projektets helhet till förmån för bättre information till politiker, beslutsfattare, anställda samt övriga berörda och intresserade.

En allt stramare ekonomisk situation ställer allt större krav på projektar-

betet att på kort tid få fram alternativ med konsekvenser och värderingar som i sin tur ofta leder till omprioriteringar. Omprioriteringar medför ofta väsentliga förändringar i exempelvis budgetarbetet, vilket särskilt framgår av Valdemarsro industribyprojekts ekonomiska utveckling och projektet is-hall.

Projektanalyserna visar på behovet av mer utvecklade rutiner för att dokumentera t ex referenskunskap, projektkunskap, kapitalåtgång samt drift och underhållskonsekvenser för att erhålla bättre underlag för bl a budgetarbete, tidsplanering och likviditetsplanering. Projektanalyserna visar på behov av bättre kostnadsbesparande planering.

11.5 Kostnadsbesparande planering

För kostnadsbesparande planering fordras bättre kostnadsberäkningsmodeller för byggprojekt. Modellerna bör innehålla kalkyldata för byggprojektet inklusive exploateringskostnader och anslutningskostnader t ex gatukostnader. Modellerna bör utformas så att dessa skapar underlag för en totalekonomisk bedömning inklusive kapitaltjänstkostnader och personaltjänstkostnader.

Projektanalyserna redovisar endast en begränsad medvetenhet om ovan exemplifierade kringkostnader som exploateringskostnader och gatukostnader samt personaltjänstkostnader. En vidareutveckling av en modell för kostnadsbesparande planering, kräver troligen ett flertal integrerade system för respektive objekttyper.

Begränsad medvetenhet i analyserade projekt, innebär inte att kostnaderna inte beaktats men dessa utgör inte en tillräckligt integrerad del i projektarbetet för byggobjektet vilket skapar vissa brister för en totalbedömning av projektets ekonomiska konsekvenser inklusive drifts- och underhållskostnader.

11.6 Kostnadsmedveten drifts- och underhållsplanering

Projektanalyserna redovisar en otillräcklig medvetenhet beträffande drifts- och underhållsplanering. Inom projektets ram fullföljs erforderlig kvalitetsbedömning men efter projektets genomförande, saknas tillräcklig dokumentation och underlag för långsiktig planering av underhåll. Genom att fastställa standard relaterad till funktion och krav om dokumentationsrutiner, erhålles möjligheter för bedömning av drifts- och underhållskostnader samt en tidsmässig inplanering till förmån för en total bedömning av framtida årskostnader.

11.7 Totalbedömning av framtida årskostnader

För en total bedömning av framtida årskostnader, krävs en större användning av modeller för beräkning av investeringskostnader och livslängd på respektive produkter med beräknade drifts- och underhållskostnader. Modeller för beräkning av ovanstående används i stor utsträckning inom beslutsprocessen för byggobjekt, vilket bekräftas i litteraturstudier med utgångspunkt från redovisad litteraturförteckning.

Analyserna av respektive projekt, klarlägger att framtagna modeller borde

utnyttjas bättre helst vidareutvecklas i samråd med för kommunen tillgänglig ADB-resurs i avsikt att särskilt anpassa denna till kommunala projekt i långtidsplanering.

En utveckling av användningsområdet för ADB i kommunala byggprojekt, kan förväntas ge bättre administrativa rutiner inom t ex budgetplanering, dispositionsredovisning och kostnadssammanställningar för alternativa lösningar och konsekvensbedömningar vad gäller byggobjekt.

Genom en väl utvecklad modell för totalbedömning av framtida årskostnader skapas underlag för en förbättrad totalekonomisk bedömning. Först genom en totalekonomisk bedömning inklusive framtida årskostnader kan beslutsunderlaget sägas vara ett relevant beslutsunderlag.

11.8 Relevant beslutsunderlag

Respektive rubriker och kommentarer i detta kapitel är som tidigare beskrivits medvetet kortfattade och allmänt formulerade. Avhandlingens resultat konkretiseras i kapitel 12 "Projekt i långtidsplanering".

Den allmänna formuleringen motiveras av syftet att endast belysa tidigare slutsatser och samtidigt ytterligare uppmärksamma i litteraturförteckningen angiven litteratur - särskilt rapportdokumentationen. Rapportdokumentationen är till sin omfattning och innehåll sådan att denna kan utgöra en väsentlig grund för vidareutvecklingen av analyserade två beslutsprocesser, med avseende på beslutsprocessen och kostnadsstyrningen.

Som en värdefull slutsats av detta kapitel skall här särskilt framhållas betydelsen av ett relevant beslutsunderlag för en totalekonomisk bedömning av projektets genomförandekostnader och verksamhetens framtida årskostnader. Ett relevant beslutsunderlag som tillgodoser varje beslutssituation inom projektets ram, beslutsfattarnas krav på information för projektets genomförande samt kommuninvånarnas krav på öppenhet, decentralisering och delaktighet i besluten.

Projektanalyserna och litteraturstudierna bekräftar att beslutsunderlaget bör och kan förbättras. Erfarenhetsåterföring är en avgörande funktion i kommunalt projektarbete och i dess vidaste bemärkelse för allt arbete.

KAPITEL 12 PROJEKT I LÅNGTIDSPLANERING

12.1 Allmänt

Avhandlingens syfte att samordna, integrera och effektivisera två olika beslutsprocesser - kommunal ekonomisk långtidsplanering och projektadministration för kommunala byggprojekt - har som utgångspunkt haft en tänkt reell systemkonstruktion som en utveckling av två sammankopplade reella system.

Systemkonstruktionens giltighet har analyserats och prövats gentemot ett antal olika byggprojekt som utgör ett urval med för varje byggprojekt speciell användning och relation till sin omgivning med avseende till beslutsunderlag, behovssituation, genomförande och kommunal ansvarig förvaltning.

Projektanalyserna och redovisade slutsatser av dessa, utgör den huvudsakliga grunden för ett slutligt förslag till systemteori.

Parallellt med detta arbete har också bedrivits litteraturstudier vars omfattning framgår av redovisad litteraturlista. Valet av litteratur, har styrts av en efterhand ökad kunskap om mönster och samband mellan olika faktorer.

Det hade varit värdefullt med sammanfattningar av respektive dokument i relation till berörda avsnitt i projektanalyserna och gjorda slutsatser. Några sammanfattningar har trots detta inte medtagits, vilket motiveras av att avhandlingens omfattning volymmässigt blivit alltför stor samt att avhandlingen i första hand riktar sig till läsare som troligen redan är mycket initierade i ämnet och väl insatta i angiven litteratur.

Avhandlingens slutsats är dels ett resultat av systematiskt genomförda projektanalyser dels ett resultat av "kunskapsöverföring" från genomförda litteraturstudier och redovisas med motiverade förändringar i förhållande till föreslagna systemmodell - systemkonstruktion.

Det skall också konstateras att försöket att konstruera en rationell beslutsmodell, användbar för byggprojekt i kommunal regi, är komplicerat p g a mycket komplexa beslutssituationer med många inblandade och beslutssituationer med ofta mycket stort informationsbehov. En bedömning av kommunernas framtida serviceutbyggnad tyder på stagnation, vilket medför att beslutsunderlag och information beträffande ekonomiska frågor får allt större betydelse.

12.2 Långsiktig planering

12.2.1 Investeringsplanering

Långsiktig investeringsplanering synes bli allt mer nödvändig. Kommunerna tvingas alltmer till en restriktivare prioritering beträffande faktorer med ekonomiska konsekvenser. Befolkningsutveckling och därmed skatteunderlagsutveckling, utgör underlag för hur långtidsbudgeten skall kunna balanseras. Utdebiteringsbehov och eventuella upplåningsbehov måste bedömas och planeras i mycket god tid.

Genom en konstruktiv investeringsplanering skapas möjligheter för en bedömning av olika utredningar för olika kommunala verksamheter med hänsyn till framtida kostnader. Genom långsiktig planering och investeringsplanering erhålles en tidig medvetenhet om de långsiktiga konsekvenserna och alternativa handlingsmöjligheterna.

Med långsiktig investeringsplanering för kommunala byggprojekt åsyftas här att de långsiktiga konsekvenserna bedöms och prövas beträffande alternativa handlingsmöjligheter. Konsekvenserna och alternativen bedöms inom ramen för definierad problemidentifikation och främst med hänsyn till byggprojekt.

Resultatet av projektanalyserna visar på nödvändighet och fördelar om projektidentifikationsfasen genomföres innan en mera omfattande konkretisering göres inom ramen för ekonomisk flerårsplanering.

12.2.2 Långsiktiga konsekvenser

Med en bedömning av långsiktiga konsekvenser i detta sammanhang, åsyftas att de långsiktiga konsekvenserna av eventuella framtida följdbeslut, utredes för att förhindra framtida oönskade begränsningar i kommunens handlingsfrihet. Ständiga serviceförbättringar motiverar långsiktiga ekonomiska handlingsprogram med beaktande av långsiktiga konsekvenser till grund för ekonomisk flerårsplanering.

De långsiktiga konsekvenserna skall bedömas med utgångspunkt från möjligheterna att förverkliga mera långsiktiga mål och hur målen kan uppnås.

De långsiktiga konsekvenserna skall ge uttryck för en grov bedömning av de ekonomiska konsekvenserna av alternativa lösningar och därmed skapa underlag för en prioritering och bedömning av vad kommunen har möjlighet att låta genomföra.

12.2.3 Projektidentifikationsfasen

Resultatet av genomförda projektanalyser redovisar väsentliga fördelar om projektidentifikationsfasen kan genomföras tidigt i förhållande till den kommunala budgetprocessen, helst så tidigt att denna kan utgöra underlag för ekonomisk långtidsplanering. En stor fördel ligger i om projektidentifikationsfasen leder till en första grov bedömning av projektets realism. En tidig projektidentifikationsfas möjliggör att en ekonomisk femårsplan successivt kan innehålla situationsfasen samt efterhand faserna fram till start av projekteringsfasen. Respektive fasers fördelning i tid kan naturligt variera beroende på projektets omfattning. Väsentligt för systemkonstruktionen är att projektidentifikationsfasen redovisar konkreta konsekvenser innan projektet ges rubrik och fördelning av anslag i flerårsplanen. I de fall en kortare tidplan erfordras, kan detta medtagas i en utvärdering av konsekvenserna.

En genomförd projektidentifikationsfas föreslås leda till ett förslag om anslag för utredningskostnader alternativt utrednings- och programkostnader.

12.2.4 Byggnadsprojekt

Projektidentifikationsfasen bör i första hand genomföras inom respektive förvaltnings organisation. Vid projekt som i någon alternativ handlingsmöjlighet förutsätter nytt eller förändrat lokalbehov och fysisk planering som t ex ett byggobjekt föreslås att projektidentifikationsfasen genomföres i samråd med särskild projektledare, helst byggprojektledare. Om projektleda-

ren ej är tillräckligt byggsakkunnig, föreslås samråd med sådan kompetent person. För projekt inom Malmö kommun rekommenderas direktkontakt med byggsakkunnig från fastighetskontoret.

Långsiktig planering för byggprojekt, innebär i föreslagen systemkonstruktion att en bedömning av möjligheterna för ett genomförande inom ramen för projektiden, bedöms positivt. Projektformen för genomförande förutsättes accepterad innan projektet föranleder planering inom ramen för ekonomisk flerårsplanering. Projektformen för respektive byggprojekt möjliggör kortare informationsvägar och därmed lättare beslutssituationer för fortsatt genomförande. Vid knapphet på resurser, möjliggör projektformen dessutom en mera handlingskraftig alternativsökning med berörd fackkunskap representerad inom projektgruppen. Strävan mot att olika fackkunskaper skall vara representerade i projektgruppen bör dock hållas inom för varje projekt rimlig omfattning.

12.3 Ekonomisk flerårsplanering

12.3.1 Ekonomisk flerårsplan

För ekonomisk flerårsplanering utöver 5-årig kommunal ekonomisk långtidsplanering - KELP - eller 5-årig flerårsplan - FLAP - kan från projektanalyserna konstateras att denna i flera fall t ex vårdskols och industribyar, ej använts i tillräcklig omfattning. Genom att tillväxten förväntas minska även i fortsättningen, måste resursbristen i större omfattning påverka de tidiga skedena av planeringsprocessen. Projektanalyserna beskriver projekt över en tidsperiod som i efterhand kan sägas omfatta en period från expansion vid fysisk planering till stagnation med ett växande behov av ekonomisk planering, vilket förstärker behovet av styrande ekonomiskorienterad problemlösning.

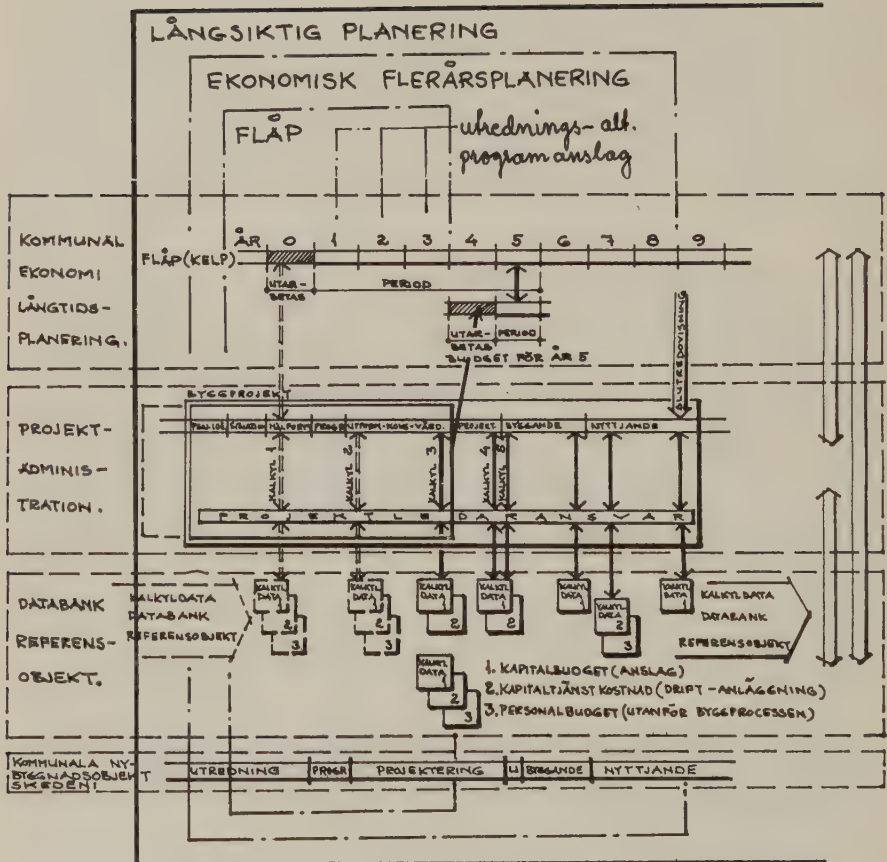
För ekonomisk flerårsplanering avses här en något mer detaljerad planering och prövning av genomförande konsekvenser än vad som avses med en mera generell långtidsplanering. Prioriterade projekt i långtidsplanering föreslås successivt övergå till mera konkretiserade projekt i ekonomisk flerårsplanering.

Föreslagen systemkonstruktion syftar, mot bakgrunden av genomförda projektanalyser, till att en analys av situationen - situationsanalysfasen - genomföres och dokumenteras mera konkret innan projektet rubriceras i KELP eller 5-årig flerårsplan FLAP.

12.3.2 Situationsanalys

Oavsett resursbrist, kräver en medveten planering att situationsanalysfasen genomföres och dokumenteras i större omfattning. Genom resursbristen behöver politiska beslutsfattare, i synnerhet kommunstyrelse, bättre beslutsunderlag och ett förbättrat internt informationsflöde, omfattande bl a exploateringskostnader, målformulering och verksamhetsplanering.

Målformulering och verksamhetsplanering utformas av respektive förvaltning. Som ett resultat av genomförda projektanalyser föreslås att situationsanalysen göres i samråd med eller av särskild utredare/projektledare. Situationsanalysen föreslås omfatta en analys av tänkbara/föreslagna förändringar av verksamheten. Situationsanalysen skall resultera i alternativa förslag till lösningar för genomförande av föreslagen förändring av verksamheten.



Schematisk figur för projektidentifikationsfasens läge i långsiktig planering.

För fortsatt genomförande av projektet föreslås en anslagsbindning, som eventuellt justeras i tid beträffande anslagsår, för beräknade program och projekteringskostnader. Utredningskostnaderna beräknas för i första hand framtagandet av en målbeskrivning med verksamhetsanalys för befintlig verksamhet om sådan finnes och förslag till förändring eller ny verksamhet.

Genom att konkreta målformuleringar och verksamhetsanalyser utarbetas, erhåller kommunledningen bättre beslutsunderlag för prioritering. Klarare beslutsunderlag minskar dessutom eventuella revirtendenser mellan förvaltnings- och andra organ eftersom medvetenheten om beslutets konsekvenser ökar hos kommuninvånarna och därmed göres påverkbara.

12.3.3 Målformulering - verksamhetsplanering - utredningskalkyl

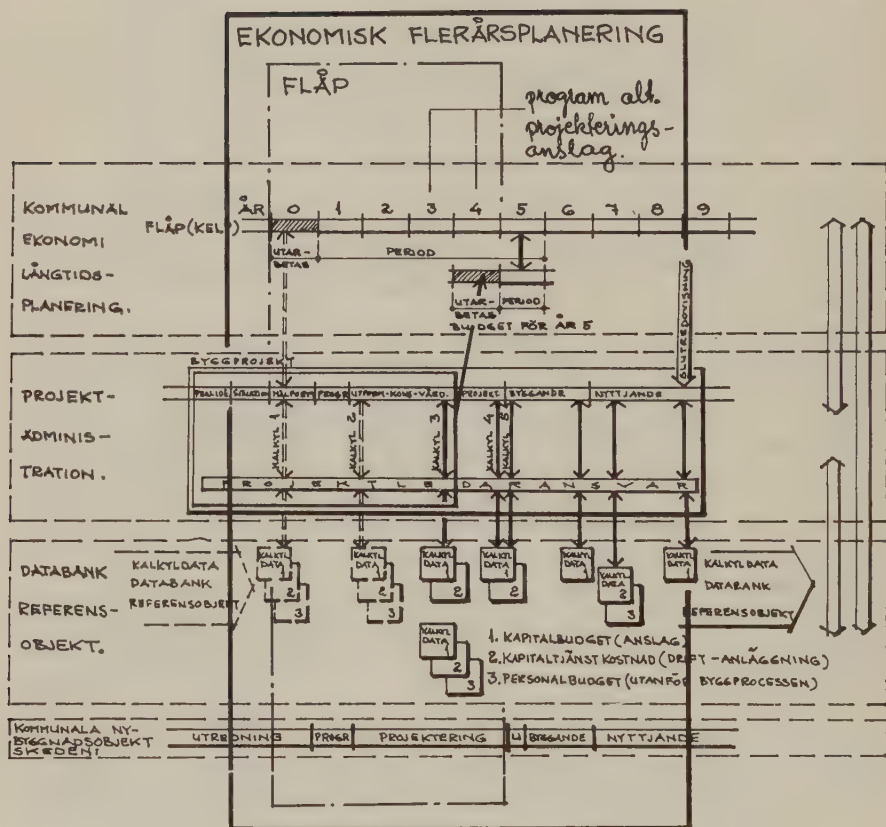
Genomförda projektanalyser belyser, hur respektive nämnder och förvaltningar verkar för ökade resurser inom sina verksamhetsområden. Angelägenhetsgraden av kravet på ökade resurser, förstärks ofta av anställdas och av fackliga organisationers engagemang. Ofta ses kommunledningen som den som ensam får hålla de ekonomiska konsekvenserna inom acceptabla gränser.

Kommuninvånarnas krav på service, anställdas krav på en god arbetsmiljö för respektive verksamhetsområde samt fackliga och andra organisationers intressen, utgör väsentliga påtryckningsgrupper i den politiska beslutsprocessen. Politikerns roll i samspelet mellan respektive nämnder och kommunledning förefaller ibland tvetydig, då politikerna ofta är representanter för en nämnds önskemål och samtidigt medverkar i kommunledningens beslut. Förhållandet mellan politiska målsättningar och påtryckningsgruppernas agerande, påverkar planeringsprocessen ofta alltför sent. Påtryckningsgruppernas agerande kan samordnas tidigare med ett aktivt informationsflöde.

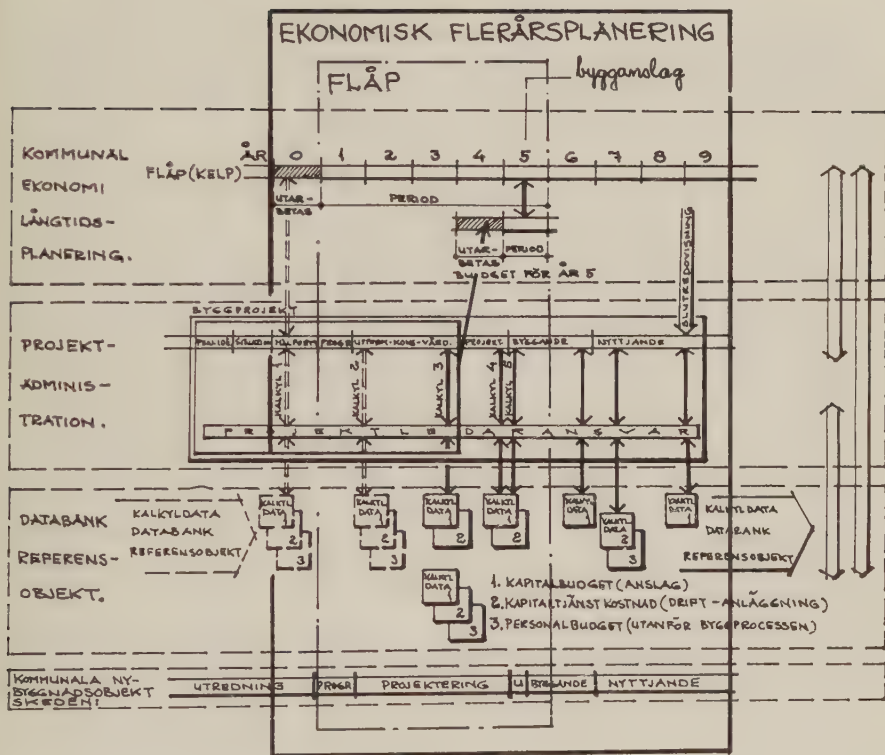
Målformulering och verksamhetsplanering som innefattar byggnadsobjekt, föreslås utformas så, att dessa kan utgöra ett första tillfälle att söka en totalram för projektets genomförande. En konkretisering av målformulering och verksamhetsplanering samordnat med en bedömning av lokalbehov och funktionskrav inom byggnadsobjektet, kan totalt samordnas om tillräckliga kalkyldata inom respektive område kan erhållas ur databank och referensobjekt.

Ett ökat krav på beslutsunderlaget i form av målformulering och kalkyldata, kan för planerade förändringar i verksamheten, skapa en bättre kostnadsmedvetenhet hos respektive nämnder. Genom att kommunledningen ökar kravet på planering och konsekvensbedömning innan programfasen påbörjas, ökar möjligheten att begränsa ekonomiska överraskningar i ett senare skede men framförallt ökar möjligheterna till ett fastare genomförande av programfasen. Konkreta direktiv begränsar utrymmet för förändringar i projektprocessen, då projektledningen ges större möjlighet att hänvisa till att eventuella nya önskemål inte omfattas av direktiven. Inom projektet kan förändringar vara orsakade av t ex successiv kunskapsökning beträffande projektets fortsatta utveckling. Ett konkret direktiv hindrar inte en förändring men tvingar fram en klarare motivering om denna skall godkännas av kommunledning och ges, genom offentlighetsprincipen, ett ökat informationsvärde.

Målformuleringsfasen kan på angivet sätt medverka till ökad kostnadsmedvetenhet och bättre underlag för prioritering bland olika projekt. En genomförd målformuleringsfas föreslås resultera i beslutsunderlag för genomförande av programfasen samt en första bedömning av totalkostnaden för projektet - utredningskalkyl.



Schematisk figur för situationsanalysfasens läge i ekonomisk flerårsplanering.



Schematisk figur för målformuleringsfasens läge i ekonomisk flerårsplanering.

12.3.4 Program - programkalkyl

Projektanalyserna bekräftar att projekt som innefattar lokalbehov och funktionskrav inom byggnadsobjekt grundade på särskild verksamhet oftast kan definieras inom ett organisatoriskt förankrat program.

Programfasen innefattar framtagande av ett verksamhetsinriktat program. Programmet kan indelas i särskilda delprogram om så erfordras ur t ex verksamhetssynpunkt. Det är dock väsentligt att budgeteringen omfattar helheten. Programmet, eller respektive delprogram, skall innefatta målbeskrivning, verksamhetsbeskrivning som tidigare beskrivits samt för verksamheten gällande servicenivå och förväntad prestationsnivå.

Programfasen genomföres oftast av särskild programgrupp inom projektets ram, gärna med särskild utredare med verksamhetsanknuten erfarenhet.

Efter genomförd programfas föreslås en första konsekvensbedömning av alternativa möjligheter för genomförande. Konsekvensbedömningen föreslås omfatta även ekonomiska konsekvenser med programmet som underlag - en programkalkyl.

Programmet kan tillgodoses med olika alternativ - alternativplanering - varvid respektive förvaltning föreslås olika genomförandealternativ om detta finnes. Alternativen kan variera och föreslås därför anges med kostnadsalternativ. Kostnadsnivåerna bör inte ske på alltför detaljerad nivå och får på intet sätt låsa resursfördelningen. En programkalkyl innehåller en mängd belopp främst investeringskostnader, driftskostnader och personalkostnader.

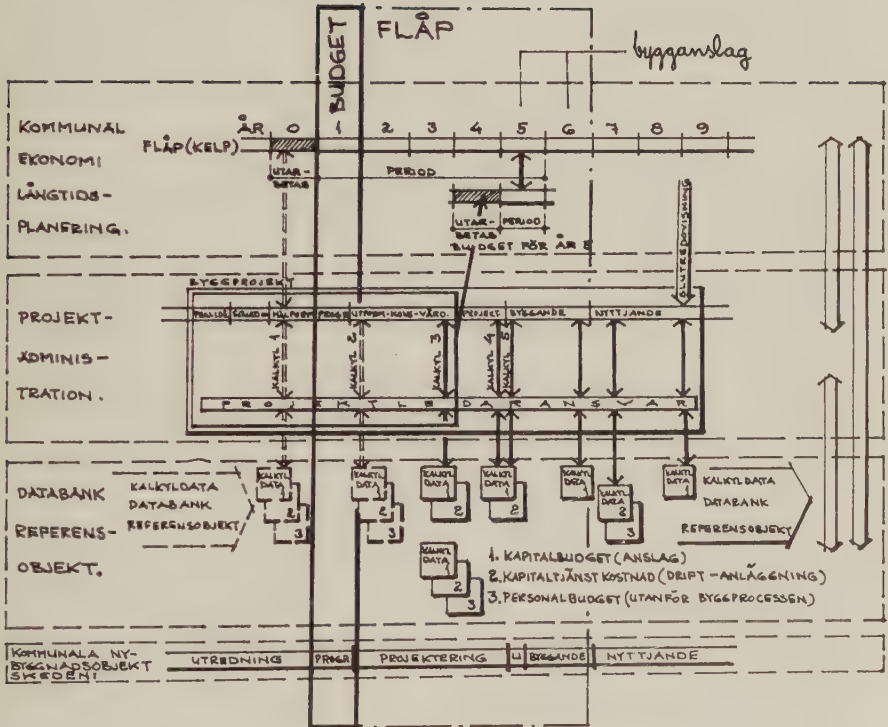
Programkalkylen kan utgå från erfarenheter från liknande objekt - referensobjekt - men kan också bygga på att projektet bryts ned i olika delkomponenter som prissätts var för sig. Det är väsentligt att beakta att om liknande tidigare utförda objekt saknas, kostnadskonsekvenserna beaktas på ett medvetet överslagsmässigt sätt. Finns objekttypen regelbundet, kan interna referensdata användas som underlag.

Föreslagen programkalkyl föreslås omfatta en mera medveten planering med planer över förväntad förändring, prestationsnivå och kostnad. Medveten planering innebär här, att förvaltningen förutsättningslöst överväger alternativa lösningar och dokumenterar sina förslag. Som ett resultat av en medveten planering förväntas beslutsfattarna få underlag för ett vidare ställningstagande och en prioritering av respektive förvaltnings resursanvändning.

Program med målbeskrivning, verksamhetsbeskrivning och därtill hörande programkalkyl ökar värdet av informationen. Det blir bättre förståelse för budgeten om läsbarheten förenklas och budgettitlarna göres mera målrelaterade.

För ekonomisk flerårsplanering skall slutligen också framhållas att för projektet har genomgångna faser t o m programfasen, inte inneburit någon väsentlig bindning av resurser. Ett ställningstagande för genomförande med programkalkylen som underlag, innebär en fastare förankring i kommande kommunalekonomisk långtidsplanering KELP. Med föreslaget beslutsunderlag kan ställning tagas för t ex byggnadsanslag, att budgeteras på KELP-ens senare år.

Föreslagen systemkonstruktion möjliggör en successiv konkretisering av projektet och därmed en minskad risk för felbedömningar och framförallt resursbindningar. Projektanalyserna visar i flera fall på en alltför generellt



Schematisk figur för program och programkalkylens läge i gällande budget och kommande flerårsplan, FLÅP.

genomförd projektprocess, omfattande ovan angivna faser.

Systemkonstruktionen möjliggör ett genomförande av ett projekt med ett beslutsunderlag som successivt ökar problemkunskapen och därmed skapar en konkretare dialog mellan alla berörda. Förutsättningar för att projektet till allt exaktare kostnader, skall kunna konkretiseras i KELP eller annan typ av 5-årig flerårsplan, är att det finns ett beslutsunderlag till grund för särskilda direktiv.

12.4 Kommunalekonomisk långtidsplanering KELP/FLAP

12.4.1 Finansiell femårskalkyl

Femårskalkyl för fysisk planering och verksamhetsplanering kan i första hand motiveras av att KELP är femårig men också av att bostadsförsörjningsprogrammet är femårigt.

Syftet med KELP är i första hand en redovisning av respektive kommun till staten om kommunens planerade samhällsutbyggnad, innehållande information om investeringar, driftskostnader och intäkter.

Bostadsförsörjningsprogrammet utgör en väsentlig planeringsförutsättning för förvaltningarna. Bostadsförsörjningsprogrammet är en rullande femårig planering som bedöms öka i betydelse för fysisk planering.

Ett ökat samspel mellan ekonomisk och fysisk planering får allt större betydelse för möjligheterna till ett finansiellt handlingsutrymme.

Eftersom många faktorer i kommunal planering är osäkra som t ex befolkningsutveckling, företagsutveckling och förändring i skatteunderlag, bör finansiell femårskalkyl - FLAP - utformas så att beträffande särskilda projekt, dessa redovisas med påvisbara konsekvenser vid förändringar i övriga planeringsförutsättningar. Detaljeringsgraden på planeringsarbetet får ej vara alltför djup, den övergripande utvecklings-tendensen bör prioriteras och på planeringen påverkbara faktorer redovisas på ett lättförståeligt sätt.

12.4.2 Program - verksamhetsplanering

Framtagandet av program för en verksamhet, omfattar ett underlag för en fysisk planering med bl a lokalbehov och funktionskrav. Programmet i sig utgör underlag för alternativa lösningar och förslag men kan vid framtagandet också kontinuerligt bedrivas så, att det konkreta programarbetet redovisas i olika delprogram eller delmål för beslut, i avsikt att successivt erhålla en ytterligare precisering. Ett successivt framtagande av programmet är särskilt ändamålsenligt där svårigheter finns att klart precisera behovet och därmed en slutlig lösning. Ett successivt framtagande av programmet möjliggör flera alternativa lösningar tidigt i programprocessen samt aktiverar samtliga berörda till mera konkret medverkan, till fördel för en bredare gemensam kunskapsökning.

Erfarenheterna från projektanalyserna motiverar att programarbetet inte ensidigt utföres av särskild utvald expertis. Programarbetet bör ej heller domineras av ett mindre projektgrupparbete. Programmet föreslås framtagas i samråd med expertis inom projektets ram men också i samråd med särskilda arbetsgrupper och referensgrupper med representanter för berörda funktioner. Det slutliga programmet bör vara så förankrat att det upplevs som en pro-

dukt av ett gemensamt arbete av framförallt verksamhetsberörda.

12.4.3 Alternativ - konsekvenser - värdering - projekteringskalkyl

Resultatet av projektanalyserna redovisar i första hand förslag om nytillskott. Intresset för en omprövning av verksamheten vid planering av analyserade projekt har ej aktualiserats.

Konstaterandet att omprövning av verksamheten i respektive fall ej skett, behöver ej vara negativt. Det skall dock i detta arbete i efterhand konstateras att det varit befogat och motiverat.

Ett förslag om nytillkommande verksamhet eller utbyggnad av befintlig sådan, föreslås alltid ske i samband med en omprövning av aktuell verksamhet. Efter framtagande av program, bör ett förverkligande av programmet nästan undantagslöst innebära en omprövning av tillgängliga resurser. Omprövning av verksamhet kan ske kontinuerligt.

En omprövning av verksamheten kan ytterligare komplettera alternativa lösningar. Dess konsekvenser bör utredas och värderas för att ge erforderligt beslutsunderlag. Omprövning av verksamhet kan möjliggöra att resurser erhålles genom förändring av befintlig verksamhet. Vid omprövning av verksamhet är det viktigt att precisera vad omprövningen omfattar.

Alternativa lösningar, konsekvenser och värdering sker som en naturlig del i byggprocessen. Projektanalyserna visar att omprövning av verksamheten bör ingå som en del i föreslagen systemkonstruktion inom rubricerade faser med återföring till programmets konsekvenser. Alternativ - konsekvens - värderingsfas föreslås omfatta projekteringskalkyl för respektive alternativ utformning.

12.4.4 Projektering - anbudskalkyl

Projektering för ett byggobjekt föreslås ske på konventionellt sätt med beaktande av brukarmedverkan av typ som exemplifieras i projektanalyserna Håkanstorp och Elevhem.

För föreslagen systemkonstruktion är det av väsentlig betydelse att framhålla att projekteringsfasen avslutas med en anbudskalkyl. Anbudskalkylen föreslås utgöra det slutliga underlaget för en lösning av resursramen. Anbudskalkylen blir därmed ett styrinstrument för genomförandet mot vilken senare avvikelser analyseras.

Föreslagna kalkylbenämningar som utredningskalkyl (kapitel 12.3.3), programkalkyl (kapitel 12.3.4), projekteringskalkyl (kapitel 12.4.3) och anbudskalkyl (12.4.4) exemplifieras ytterligare i schematisk skiss i kapitel 12.5.3.

12.5 Årsbudget

12.5.1 Årsbudgetens förankring i flerårsplanen - FLÅP

Den tidsmässiga kopplingen mellan årsbudget och 5-årig flerårsplan - FLÅP, är för analyserade projekt sådan att båda utarbetas i princip parallellt, dock med en praktisk framförhållning för FLÅP.

Parallelliteten mellan årsbudget och FLÅP innebär att första året i FLÅP

överensstämmer med den årsbudget som antages samtidigt på hösten året innan budgetåret.

Andra tidsmässiga kopplingar mellan årsbudget och flerårsplan kan förekomma men dessa har ej beaktats i detta arbete, då principerna för budgetarbetets koppling till byggprocessen är densamma.

Genom att budgeten i det här sammanhanget betraktas som styrinstrument som beskriver målsättningen samtidigt som den utgör det underlag mot vilken avvikelser senare kan analyseras, utgör den för vissa projekt, exempelvis förskolor och fritidshem, föreslagna rambudgettekniken, en nackdel. Rambudgetteknikens strävan till decentraliserat budgetansvar, förefaller skapa samordningsproblem mellan i projektet ansvarig projektledare som är ansvarig inför fastighetsnämnd och nyttjande nämnd.

12.5.2 Byggbgande - genomförandekalkyl

Kopplingen mellan årsbudget och FLAP är innehållsmässigt beroende av detaljeringsgraden för respektive dokument. Med strävan till ökad budgetansvar genom decentralisering, kan rambudgetering skapa negativa uppfattningar beträffande förvaltningarnas rutiner sinsemellan. Om förvaltningar åläggs att köpa tjänster av varandra och tjänsterna dessutom prissättes centralt, kan respektive förvaltning känna det motiverat att köpa motsvarande service från tillgänglig ej förvaltningsanknuten extern resurs.

Erfarenheterna från projektanalyserna visar att vid projekt som omfattar byggobjekt kan projektet som helhet och i synnerhet kostnadsmedvetenhet och erfarenhetsåterföring, väsentligt förbättras om interna avtal och beslutsunderlag göres mer bindande för respektive förvaltningar.

Vid projekt med byggobjekt föreslås en starkare bindning till genomförande förvaltning. Om t ex fastighetskontoret upphandlar ett byggobjekt till en annan förvaltnings verksamhetsområde, föreslås fastighetskontoret vara budgetansvarig för eventuella överskridanden jämfört med tidigare angivna kostnader - genomförandekalkyl.

12.5.3 Index - kostnadsjustering

Årsbudgetens förankring i FLAP, ett ökat ansvar för genomförandet av projekt och byggobjekt motiverar särskilda regler för index - kostnadsjusteringar.

Projektanalyserna visar på en brist just i dessa rutiner. Respektive projekt redovisar inte klart definierbara kostnadsökningar för dels index - kostnadsjusteringar dels kvalitetsökningar och/eller kvantitetsökningar.

Som en följd av genomförda projektanalyser föreslås kalkyldata med angivande av anbudsspridning och entydiga redovisade övriga kostnader med för båda särskilt angiven indexmånad.

För projektets genomförande föreslås kontinuerlig redovisning av kalkyldata, särskilt för produktionsprocessen.

Efter projektets genomförande föreslås en justering av tidigare kalkyldata med redovisning av avvikelser.

Systemkonstruktionens förslag omfattande databank, referensobjekt, före-

slås omfatta ovan beskrivna kalkyldata som exemplifieras i schematisk skiss inklusive personal och verksamhetskostnader.

12.6 Systemteori

12.6.1 Utvecklingstendenser

Resultatet av genomförda projektanalyser bekräftar att genomförandet av byggprocessen kräver planering, en planering som kan förbättras i sitt beroende av den ekonomiska planeringen och kommunala budgetprocessen. Den fysiska planeringen styr den ekonomiska planeringen vars största problem är kapitalanskaffning och finansiering.

Den kommunala serviceutbyggnaden kan på ett väsentligt sätt påverkas i slutskedet av starka påtryckningsgrupper. I en rationell ekonomisk planering finns inte utrymme för större förändringar. Information till allmänhet och brukare, utgör här ett betydande medel för undvikande av senare förändringar med avsevärda ekonomiska konsekvenser.

12.6.2 Pågående förändringar

Beträffande tidsperioden för analyserade projekt, kan i periodens senare del konstateras att perioden i sin helhet förändrats från en expansiv planering till planering mera kännetecknad av stagnation.

Några projekt karaktäriseras av att planerna tagits fram alltför snabbt vilket senare orsakat stora förändringar, exempelvis Valdemarsro och Fredriksberg. Erforderligt beslutsunderlag för dessa projekt har tagits fram i mindre projektgrupper och erforderliga genomförandehandlingar i samråd med ett flertal externa konsulter.

Genom en till viss del förväntad utveckling har föreslagen systemteori utformats med särskild inriktning på bättre ekonomisk styrning av kommunala projekt. Den slutliga systemteorin, se kapitel 13.1 "Byggprojekt", förutsätter i sig ej några stora förändringar för respektive beslutsprocesser men åskådliggör en bättre samordning mellan processerna och ett bättre utnyttjande av den enskilda beslutsprocessens kompetens för styrning av den andra.

12.6.3 Slutsats

Även utan påverkan av en utveckling från expansion till stagnation, visar genomförda projektanalyser på ett behov av att inflytandet av ekonomisk planering måste förbättras och förstärkas.

Projektanalyserna belyser behovet av ekonomisk planering, bättre parallellitet mellan redovisade beslutsprocesser, långtidsplanering och framförallt erfarenhetsåterföring och ekonomisk uppföljning. Ett behov som ytterligare förstärks av målsättningen att decentralisera det ekonomiska ansvaret till olika nämnder och förvaltningar samt olika nivåer inom respektive förvaltning.

Ett arbete med databank och referensobjekt synes väl motiverat. Rutinerna för användande och registrering av kalkyldata och ADB-rutiner, kräver för varje delprojekt särskild och ofta mycket kvalificerad kompetens och utgör ett betydande utvecklingsarbete för bättre ekonomisk planering för projekt i långtidsplanering och för kommunala byggprojekt i synnerhet.

KAPITEL 13 BYGGPROJEKT - KOMMUNAL EKONOMI

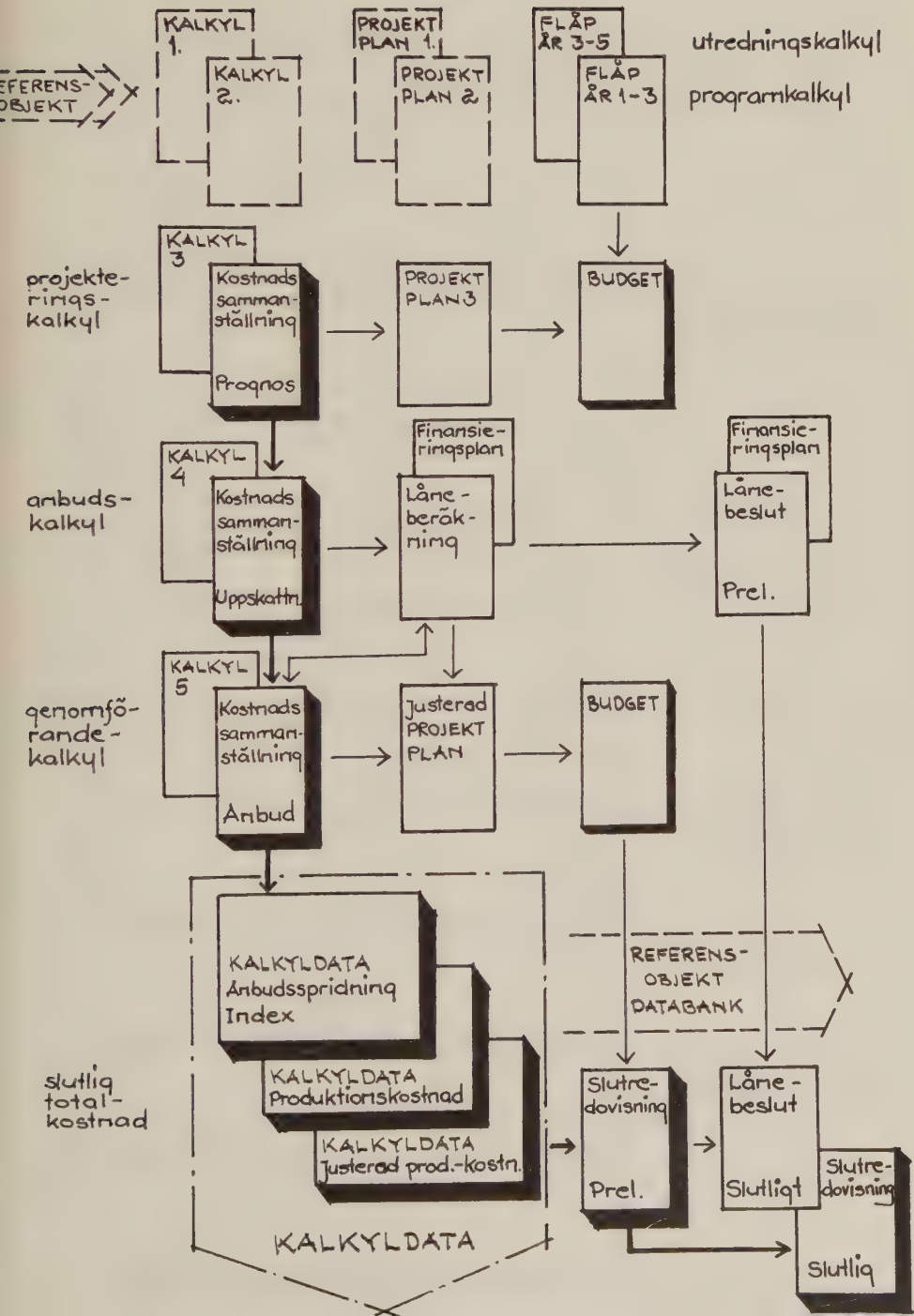
13.1 Byggprojekt

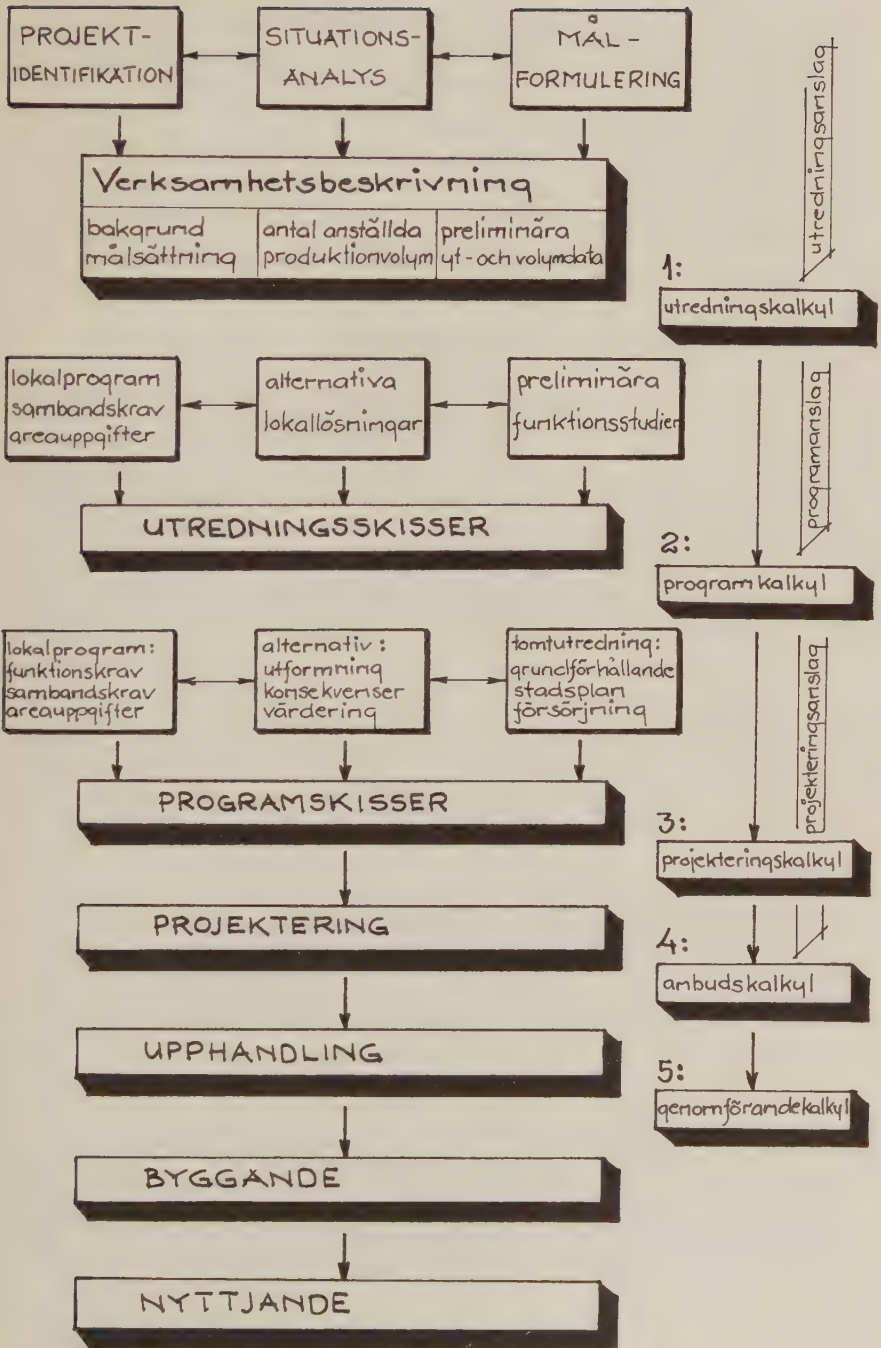
I kapitel 12 "Projekt i långtidsplanering" beskriven systemmodell systemkonstruktion, föreslås justeras enligt redovisad schematisk skiss i detta kapitel. Föreslagen systemteori innebär att kostnadsinformation för byggprojekt i sin helhet redovisas vid fem olika tillfällen benämnda 1: utredningskalkyl, 2: programkalkyl, 3: projekteringskalkyl, 4: anbudskalkyl och 5: genomförandekalkyl. Informationstillfällena exemplifieras ytterligare i schematisk figur.

- 1: utredningskalkyl - kostnadsbedömning
beräknas med underlag som bl a verksamhetsbeskrivning innehållande bakgrund och målsättning, antal anställda, produktionsvolym samt preliminära yt- och volymdata oberoende av lokalförsörjningsalternativ.
- 2: programkalkyl - kostnadsbedömning
beräknas med underlag som bl a antal anställda, lokalprogram, funktionsstudier inklusive byggnadspåverkande inredning och utrustning, eventuella alternativa lokallösningar dvs val mellan nybyggnad, ombyggnad, omdisposition eller förhyrning, enkla utredningsskisser samt yt- och volymdata enligt lokalprogram. Preliminär redovisning av investerings- och årskostnader.
- 3: projekteringskalkyl - kostnadsprognos
beräknas med underlag som bl a programskisser, översiktliga beskrivningar med eventuella alternativa lösningar beträffande utformning, konsekvenser och värdering till grund för preliminära installationsprinciper (ev tekniskt program) samt yttre förutsättningar.
- 4: anbudskalkyl - kostnadsberäkning
beräknas med underlag som bl a bygghandlingar och beskrivningar med respektive entreprenadaktiviteter uppdelade.
- 5: genomförandekalkyl - kostnadssammanställning
justerad anbudskalkyl med hänsyn till inkomna anbud.

Byggprojektets faser, särskilt beträffande situationsanalysfasen t o m projekteringsfasen, föreslås genomföras med s k förankringsstrategi innebärande att arbetsgrupper tillsätts med representanter från berörda funktioner. Förankringsstrategi kräver hög kvalitet på informationsunderlag och bedöms om beslutsunderlaget förankras på ett konkret sätt hos nyttjarna, leda till en slutprodukt som accepteras på ett mycket positivt sätt av dem som skall använda den.

I kapitel 2.6 "Beslutsprocess för kommunala nybyggnadsobjekt" redovisas uppdelning av handläggningen för nybyggnadsärenden föreslås justeras med ledning av gjorda projekthanalyser samt rekommenderat ökat krav på informations- och beslutsunderlag.





Kompletterande förslag till uppdelning av handläggningsrutin, som en del av projektarbetet, framgår av nedanstående.

NN = nyttjande nämnd eller därför bemyndigad person

NNR = nyttjande nämnd med egna resurser

FN = fastighetsnämnd

KS = kommunstyrelse

KF = kommunfullmäktige

SKED E

ÅTGÄRD

UTREDNINGSSKEDE

- behovsdefinition (projektidentifikation)
- genomgång av behovsdefinitionen och utredning (situationsanalys) för olika möjligheter att tillgodose av NN framtaget behov
- äskande (utredningsanslag) eventuellt ur för NN tillgängliga medel
- projektbeskrivning med verksamhetsbeskrivning m m (målformulering)
- uppskattning av kostnader för såväl kapital- drift- och personalbudget (utredningskalkyl)
- äskande (programanslag)
- anhållan hos KF om anslag för programarbete

PROGRAMSKEDE

- beställning av programarbete
- utarbetande av programhandlingar
- kostnadsberäkning (programkalkyl)
- utarbetande av beslutsunderlag för KF
- äskande (projekteringsanslag)

PROJETERINGSSKEDE

- utarbetande av programskisser
systemhandlingar } (utformning)
standard } (konsekvenser)
tekniska system } (värdering)
brukarinformation
- kostnadsberäkning (projekteringskalkyl)
- anhållan om godkännande för fortsatt projektering
- byggnadslovshandlingar
- entreprenadhandlingar } (projektering)
- förfrågningsunderlag }
- kostnadsberäkning (anbudskalkyl)

	• budgetjustering
UPPHANDLINGSSKEDE	• anbudsinfordran • antagande av anbud • kontrakts- och arbetshandlingar • kostnadsberäkning (<u>genomförandekalkyl</u>)
BYGGSSKEDE	• årlig uppräknig i budget i takt med penningvärdesförändringar • anmälan om kostnadsavvikelser p g a tekniska förändringar i övrigt
NYTTJANDESSKEDE	• preliminär slutredovisning 3 månader efter slutbesiktning • slutredovisning senast 12 månader efter slutbesiktning

Byggprojektet som en avgränsad arbetsuppgift av engångskaraktär, förutsättes ledas av projektledare med en särskild projektorganisation. Deltagarna i projektorganisationen förutsättes till största delen hämtas ur basorganisationen inom vilken respektive deltagare är underställd särskilt chef. Projektorganisationen förutsättes fungera parallellt med basorganisationen, varvid speciell hänsyn måste tagas till prioriterings- och samordningsproblemmen. Projektledaren är ansvarig för att samordning sker mellan de olika skedena och därav berörda samt att projektarbete successivt förankras hos nyttjande förvaltning.

Enbart projektorganisation i sig leder inte till avsedd slutorprodukt. Möjligheterna att engagera användarsidan mycket tidigt och därefter successivt genom berörda faser, ger en positiv förankring av projektet. Genom förankringsstrategin ges också möjlighet att tillvarata och vidarebefordra en vidgad intern och extern kompetens till samtliga berörda med en systematisk och formaliserad resursfördelning och kontroll av projektarbetet inom projektorganisationens ram.

Vid användandet av förankringsstrategi bör särskilt beaktas att samarbetet mellan användarsidan och för projektet särskilt anlitade professionella specialister, utvecklas parallellt. Från genomförda projekttanalyser kan konstateras att specialisternas tendens att arbeta efter standardiserade rutiner och rollmönster, erhållna genom kontinuerlig utbildning och etablerat yrkeskunnande, inte alltid präglas av värderingar som står i överensstämmelse med organisationens och användarsidans intresse i stort.

13.2 Kommunal ekonomi

I den överenskommelse om den kommunala ekonomin som staten och kommunerna träffade i juni 1978, så angav man en riktpunkt för tillväxten om 3% per år för 1979 och 1980. För åren 1979 -83 så förutser man att kommunerna kommer att investera själva 48,2 miljarder till 1979 års priser och därtill kommer investeringar inom kommunägda företag med 8,6 miljarder. Sammanlagt kommer kommunerna att upphandla för 57 miljarder på fem år, dvs 11 miljarder om året. Den ojämförligt större delen av dessa pengar kommer att läggas

i byggnader och anläggningar.

Det är en betydande resurs som svenska medborgare ställer till kommunernas förförande. Denna resurs skall användas så rationellt som möjligt. Utgifterna skall prövas nog så att nyttan av resursen blir stor och belastningen psykiskt, fysiskt och ekonomiskt blir så liten som möjligt på de invånare som kommunerna är satta att betjäna.

Rationaliseringen måste börja redan på idéstadiet. Planering och projektering drar små kostnader jämfört med genomförande - byggande och drift - underhåll men har ett avgörande inflytande på senare kostnaders storlek. Kommunerna har ett utmärkt politiskt instrument i sina beredningsrutiner och strävan måste vara att skapa förutsättningar för en bättre integrerad, teknisk planering i dessa.

Rationalisering kräver en mycket god kunskap om det arbete som man vill effektivisera. Det kräver också en ambition att aktivt söka rationaliseringsmöjligheter. Politikerna måste skapa ett sådant tryck och en sådan atmosfär att man får önskade resultat. Det är dessutom viktigt att få fram en totalbild av arbetskraft och kostnader för varje studerad funktion tvärs över förvaltningsgränserna. Den enskilda förvaltningens funktion och ändamål bör kontinuerligt prövas och vidareutvecklas eller omprövas och förändras enskilt och tillsammans med andra berörda i en bredare samverkan och integration i planeringsarbetet.

Planeringsarbetet genom varje fas måste för varje enskilt projekt präglas av bättre beslutsunderlag för både detaljerna och den övergripande kommunala beslutsprocessen. Jämförande kostnadsanalyser behövs som ett underlag för det enskilda projektet och övergripande planering och prioritering.

I avsikt att bidra till en rationalisering av särskilt projekt omfattande byggobjekt, föreslås en slutlig systemmodell - systemkonstruktion som redovisas i kapitel 13.1 "Byggprojekt" med redovisning och kalkyldata omfattande referensobjektiden enligt schematisk skiss i kapitel 12.5.3 "Index - kostnadsjustering".

För att ytterligare belysa samordningsmöjligheterna mellan kommunal ekonomisk långtidsplanering med projektaadministration för kommunala byggprojekt redovisas utrednings-, program- och projekteringsanslag med successivt ökad kunskap och detaljeringsgrad som separata anslagsäskanden för genomförande av motsvarande projektarbete och kostnads-kalkyl.

Samordningen i föreslagen systemmodell - systemkonstruktion kan exemplifieras med kalkyldata i databank avseende enstaka och sammenvägda kalkyldata för byggnadsobjekt samt drift- och underhållskostnader och personalkostnadsdata. En ytterligare möjlighet för ökad samordning mellan beslutsprocesserna skapar registrering av särskilda kalkyldata baserade på referensobjektiden.

SAMMANFATTNING

Behovet av planering synes öka alltmer och för kommunal planering i synnerhet. I kommunernas planering är en samordning mellan fysisk och ekonomisk planering viktig, redan från planeringsprocessens allra tidigaste skeden, eftersom besluten redan då och sedan successivt alltmer, påverkar den slutliga kostnaden och kvaliteten.

Målformuleringar ingår som en väsentlig del i planeringsprocessen och innebär en styrning av planeringsarbetet. Till hjälp för målformulering, kan ofta användas jämförande beskrivningar med olika alternativa ekonomiska, fysiska och kvalitativa effekter.

Kommunernas planering omfattar generalplanearbete som i stora drag redovisar lokalisering och dimensionering av bostads- och arbetsområden, fritidsområden, utbyggnad av service m.m. Generalplanens giltighet prövas i återkommande åtgärdsförslag och i den verkställande planeringen. Åtgärdsförslagen kan revideras årligen och utgör en länk mellan generalplanen och resurs- och sektorsplaneringen i vilken kommunen årligen anpassar förändringarnas omfattning och inriktning till de långsiktiga målen.

Denna avhandling syftar till att ge riktlinjer för att samordna, integrera och effektivisera två reella system och olika beslutsprocesser - den kommunala budgetprocessen vid ekonomisk långtidsplanering och projektadministration för byggprojekt.

Denna samordning mellan två beslutsprocesser syftar till att med en systemkonstruktion ange riktlinjer och lösningsförslag till bättre utnyttjande av nämnda två reella system. Systemkonstruktionens giltighet analyseras och prövas gentemot ett antal olika byggprojekt, vilka utgör ett urval med för varje byggprojekt speciell användning och relation till sin omgivning, med avseende till behovsunderlag, behovssituation, genomförande och kommunal ansvarig förvaltning.

Varje projektanalys genomföres med genomgående strukturerad uppdelning av planeringsrutiner, vilka inordnats under fyra rubriker - systemplanering - projektplanering - organisation - information.

Varje projektanalys avslutas med för respektive projekt gällande - REFLEKTIONER KRING PROJEKTARBETET och SYSTEMKONSTRUKTIONENS GILTIGHET.

REFLEKTIONER KRING PROJEKTARBETET och SYSTEMKONSTRUKTIONENS GILTIGHET för varje projekt, sammanföres i en sammanfattande analys - generalisering. Slutsatser från respektive avsnitt beskrives ytterligare med avseende på LEDNING OCH SAMARBETE samt ERFARENHETSÅTERFÖRING för att sammanföras till ett förslag för PROJEKT I LÅNGTIDSPLANERING avseende byggprojekt i kommunal ekonomi.

Denna avhandling syftar också till att underlätta planeringsprocessen, genom att öka medvetenheten om projektarbetets behov av successiv kunskapsökning och därigenom skapa säkrare underlag för respektive beslutstillfälle. En ökad medvetenhet om beslutsunderlagets konsekvenser ger en bättre styrning av resurs- och sektorsplaneringen, särskilt med avseende på byggprojekt och dess genomförande i projektform.

Resursplanering och sektorsplanering kan väsentligt förbättras genom föreslagna samordning och kalkyldata i databank, avseende enstaka och sammanvägda kalkyldata för byggnadsobjekt samt drifts- och underhållskostnader och personalkostnadsdata. En ytterligare möjlighet förökad samordning mellan beslutsprocesserna skapar registreringen av särskilda kalkyldata baserade på referensobjektiden.

GENERALPLANENS UPPGIFT OCH INNEHÅLL

(Utdrag ur Malmö kommunfullmäktige handlingar
bihang nr 1981/84

Om antagande av förslag till generalplan för Malmö.)

Planen skall ange de stora dragen i markanvändningen och vara vägledande ifråga om lokalisering och dimensionering av bebyggelse och anläggningar.

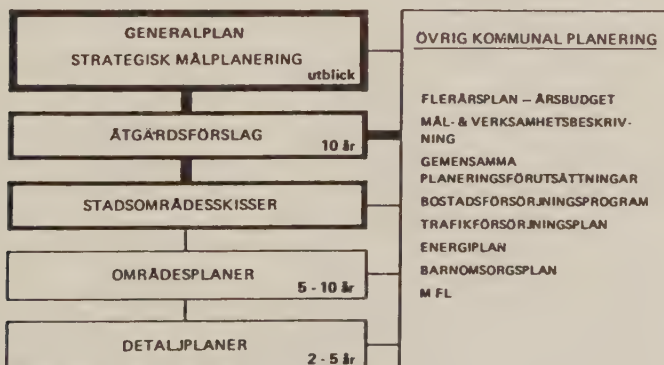
Planen skall behandla kommunernas hela yta och redovisa lokalisering och dimensionering av bostads- och arbetsområden, fritidsområden m m. Den skall också ange huvuddragen för uppbyggnad av service, transportnät och tekniska nät. Planen skall vara grovskalig.

Planen bör påvisa och ange förutsättningar för reglering av konflikter mellan olika intressen.

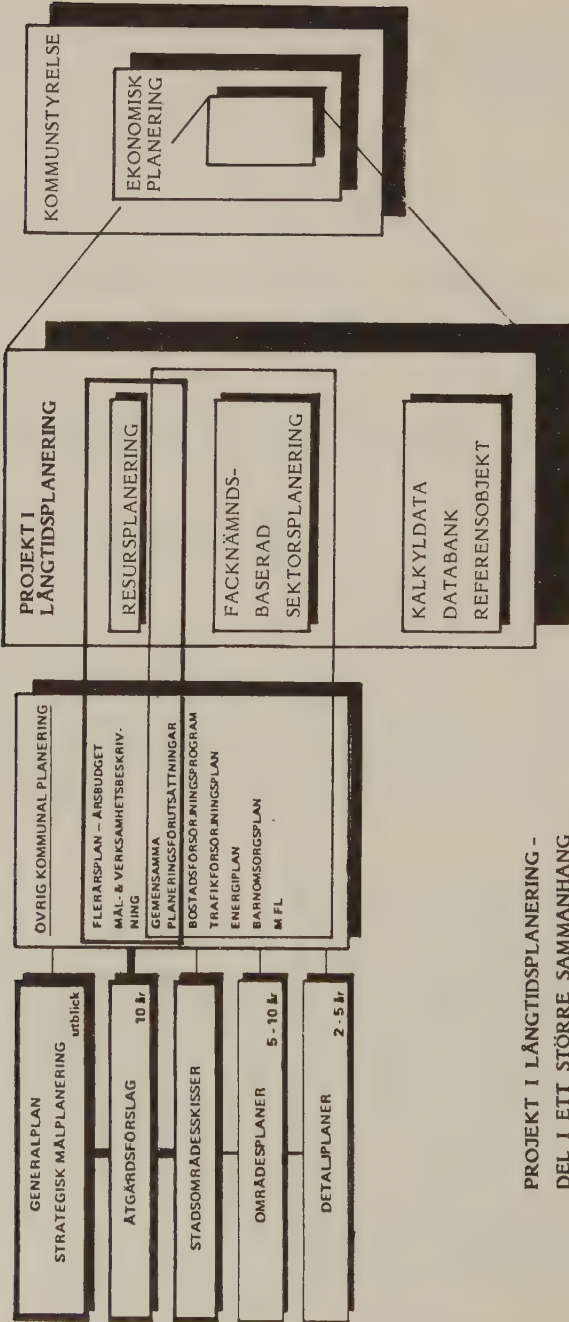
Generalplanen skall ge de grova ramarna för kommunens fortlöpande förändring. I ett längre tidsperspektiv skall den också ange mål och syften beträffande markanvändning och bebyggelsestruktur, liksom de inre sambanden i stadsbebyggelsen.

Generalplanen skall bygga på antaganden om utvecklingen på lång sikt men ge möjligheter till avvikelser från dessa. Den skall således vara flexibel men samtidigt styrande för att kunna möta en utveckling på cirka 10 års sikt utan att i grunden förändras.

Generalplanen skall ge en samlad överblick och anvisningar för underliggande mer detaljerad planering. Generalplanens giltighet prövas i återkommande åtgärdsförslag och i den verkställande planeringen. Åtgärdsförslaget upprättas lämpligen med tre års intervall och revideras årligen. Åtgärdsförslaget utgör därmed en länk mellan generalplanen och resurs- och sektorsplaneringen i vilken kommunen årligen anpassar förändringarnas omfattning och inriktning till de långsiktiga målen. Planarbetet blir därmed rullande genom den periodiskt återkommande prövningen av generalplanens inriktning och ramar.



Samband mellan generalplanen och annan kommunal planering



PROJEKT I LÅNGTIDSPÄN -
DEL I ETT STÖRRE SAMMÄNHÄNG

SUMMARY

The need for planning, and especially municipal planning, seems to increase continuously. Already in the earliest stages of the municipal planning process, the coordination of physical and economical schemes is important and becomes successively more so since the decisions influence final costs and quality.

An important component of the planning process is goal-formulation which implies control over the planning task. Goal-formulation is often accomplished with the help of comparative descriptions including alternative economic, physical and qualitative effects.

Municipal planning comprises general project work which mainly presents the localization and dimensioning of residential and work areas, recreational areas, the extension of services, etc. The viability of these projects is tested in recurrent propositions and in executive planning. The propositions can be revised on a yearly basis, and form a link between the general project and resource/section planning in which the municipalities annually adjust the scope and direction of the changes to long-range goals.

The objective of this dissertation is to present guidelines for the coordination, integration and the effective operation of two actual branches and various decision-making processes: the municipal longterm economic budget planning and the construction project administration.

This coordination between two decision-making processes aims at suggesting guidelines and possible solutions to more effective utilization of the two branches by means of a systems-construction. The validity of the systems-construction is analyzed and tested against several building projects. These projects are representative in terms of application and relation to surroundings with attention given to demand, situation, realization and responsible municipal department.

The analysis of each project is carried out by a thorough structured compartmentalization of the planning routines which are organized under four headings: system-planning, project-planning, organization and information.

The conclusion of each project analysis includes: REFLECTIONS ABOUT THE PROJECT and THE SYSTEMS CONSTRUCTION'S VALIDITY.

REFLECTIONS ABOUT THE PROJECT and THE SYSTEMS CONSTRUCTIONS' VALIDITY of each project are summarized in a conclusive analysis or generalization. Conclusions from respective sections are further described with attention given LEADERSHIP AND COOPERATION as well as THE APPLICATION OF EXPERIENCE, to then be summarized in a proposition for THE PROJECT IN LONG-TERM PLANNING with respect to construction projects in the municipal economy.

Furthermore, this dissertation attempts to facilitate the planning process by bringing to each project the awareness of the need of successively increasing its knowledge in order to create a more secure basis for complementary decision-making. An increased awareness of the consequences of the grounds for each decision allows for better control of resource and sector planning, especially with reference to construction projects and their ex-

ecution in project form.

Resource and sector planning can be greatly improved through the suggested coordination and calculation data from data banks with respect to particular and aggregate calculations of buildings in addition to operation and maintenance costs and personnel costs. The registration of special calculation data based on the idea of "reference objekt" is a further possibility for increased coordination between the decision-making processes.

THE INTENTIONS AND CONTENT OF THE GENERAL PLAN

(Excerpt from the Acts of the Malmö Municipal Government
Appendage 1981-84

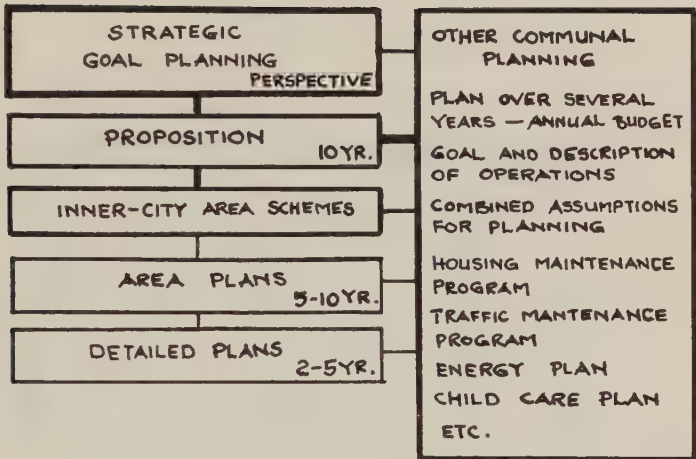
On the Acceptance of the proposed Plan for Malmö)

- The plan shall present the main features of land-use, and give directives as to the localization and dimensioning of buildings and structures.
- The plan shall include the entire area of the municipality and indicate the localization and dimensioning of residential and work areas, recreational areas, etc. It shall also characterize the main components of the extension of service, transportation and technical networks. The plan should be large-scaled.
- The plan should indicate and present the presuppositions for regulating conflicting interests.

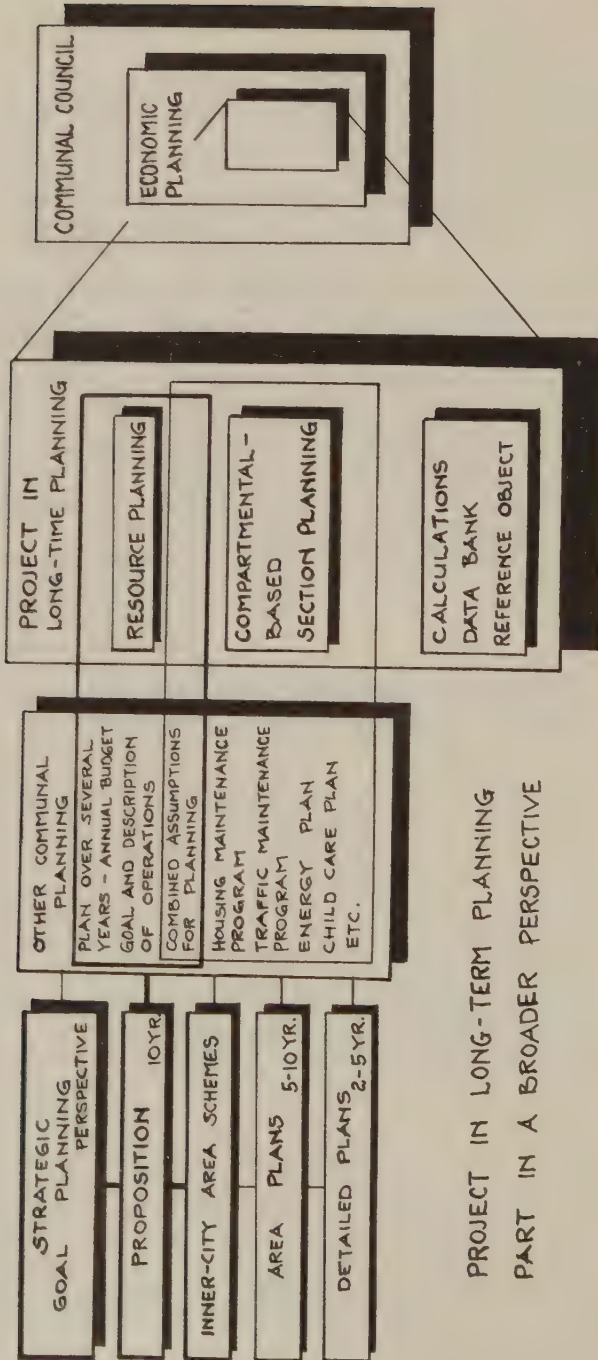
The general plan shall present the successive alterations of the municipalities in general terms. In a longer time-perspective, it is, furthermore, to indicate the objectives and intentions of land-use and construction formation as well as the coordination of city-building.

The general plan shall be constructed upon long-term development assumptions, but allow the possibility of digression from these. It shall therefore, be flexible and, simultaneously, governing in order to allow for a 10 years' development without fundamental alterations.

The general plan shall present a concise overview of and directives for subordinated detailed planning. The validity of the general plan should be tested repeatedly through propositions and executive planning. Such propositions should be established suitably at three-year intervals and revised annually. These propositions thus become a link between the general plan and resource and section planning in which the municipality yearly adapts the alterations' scope and direction to the long-term goals. The plan-efforts are set in motion through the repeated testing of the general plan's intentions and framework.



CONNECTION BETWEEN THE GENERAL PLAN
AND OTHER COMMUNAL PLANNING



PROJECT IN LONG-TERM PLANNING
PART IN A BROADER PERSPECTIVE

LITTERATURFÖRTECKNING

- | | |
|--|--|
| Ansoff, Igor | Strategisk företagsledning
Liber förlag 1978 |
| Arbnor, J/Bjerke, B | Företagsekonomisk metodlära
Studentlitteratur
Lund 1979 |
| Balvig, Flemming | Organisationsutveckling
Nyt Nordisk forlag A/S 1977 |
| Borgenhammar, Edgar | Chef i kommunal tjänst
Sveriges Kommunal tjänstemannaförbund 1977 |
| Boström, K Erik | Nollbasbudgetering
Studentlitteratur 1980 |
| Broman, Lennart | Kommunal ekonomi
Liber förlag 1976 |
| Chadha, Skylark I S | Budgetering, kontoplan, ekonomisk styrning -
Uppföljning av projekt
KTH 1977

En överblick över kostnadsstyrning av projekt
- en kritisk syn
IMIT, Chalmers Tekniska högskola 1978 |
| Dahlman, Carsten/
Gärdborn, Ingemar | Utvecklingsproblem i Bygg-Sverige
En samhällsorganisatorisk studie av bostadsbyggnadssystemet
SIAR Dokumentation AB 1975

Bostäder, Byråkrater & Byggare
Statens råd för byggforskning
T6:1978 |
| Daenzer, Walter | Projekt - Management
Band 2
Industrielle Organisation, Zürich 1974

System Engineering
Industrielle Organisation, Zürich 1978/79 |

- Dreger, Wolfgang **Projekt - Management**
Bauverlag GmbH 1975
- Elvander, Nils **Kommunaldemokrati och förvaltningsdemokrati**
ur: Hotad sektor?
Medbestämmande och effektivitet i kommunal verksamhet
Liberförlaget, 1982
- Fangel, Morten **Bygningsplanlaegningssystem**
Byggeindustrien (Dansk tidskrift) nov 1973
- Bygningsplanlaegning i praksis**
Teknisk forlag A/S, Köpenhamn 1974
- Framgangsmåde i bygningsplanlaegning**
Byggeindustrien (Dansk tidskrift) jan 1974
- "Mellen" - udbudsformer - et spektrum af udviklingsmuligheder**
Byggeindustrien (Dansk tidskrift) jan 1975
- Projektplanlaegning med system**
Teknisk forlag A/S, Köpenhamn 1979
- Hammarlund, Yngve **Projektadministrativa problem**
Studentlitteratur 1977
- Johansson, Göte **Nollbasbudgetering pågår**
Studentlitteratur 1981
- Johnsen/Bruzelius **Målmedveten företagsledning**
Studentlitteratur 1973
- Kommunförbundet **Produktionsekonomi och planering**
1970
- Kommunplanering**
1974
- Kommunalt projektarbete**
1974
- Lichtenberg, Steen **Projektplanlaegning i en forenderlig verden**
Polyteknisk forlag 1978
- Erfaringer med Successiv Kalkulation**
Byggeindustrien (Dansk tidskrift) oktober 1978
- Tre metodefejl i tidsplanlaegning**
Byggeindustrien (Dansk tidskrift), februari 1979

- Meidner Rudolf
m fl
Hotad sektor?
Medbestämmande och effektivitet i kommunal verksamhet
Publica - Liber Förlag
Stockholm 1982
- Norman, Richard
Skapande företagsledning
Bonniers 1980
- Odenmar, Uno
Kostnadskalkylering och kostnadsstyrning
En jämförelse av K-blockets rapporter och tidigare utgiven
litteratur
Lunds tekniska högskola 1978
Projektstyrning vid kommunala byggobjekt
Projektanalyser 7:1-4 och 7:5-8
Lunds tekniska högskola 1981
- Persson Lennart
Företagsorganisation och långtidsplanering
Studentlitteratur 1977
- S A I S P
Sociala aspekter i samhällsplanering
Kommunförbundet 1979
- Salvander, Per-Axel
Att förnya sjukvårdens organisation
Liber förlag 1979
- Sjögren, Lars
**Byggherrens kostnadsstyrning
- en metodstudie**
EFI 1980
- Sjöstrand/Stymme
Människan i organisationen
Liber förlag 1978
- Skare, Leif H
Projektadministration och utredningsteknik
Norstedt & Söners förlag 1975
- Söderberg, Jan
Byggherrens kostnadsstyrning
Lunds tekniska högskola/Studentlitteratur 1978
Att upphandla byggprojekt
Studentlitteratur 1978
- Söderberg, Sten
Psykologi och arbetsorganisation
Liber förlag 1979

- Taylor, W J **Successful Project Management**
Business Books 1979
- Zogg, Andreas **Systemorientiertes Project-Management**
Industrielle Organisation, Zürich 1974
- INTERNET **Third international congress on project planning by network techniques**
Del 1 - 4
1972
- Cost Control in Project Management**
Expert seminar 1975
- Managing international projects**
Expert seminar 1977
- Project Management**
Expert seminar 1978
- Proceedings of the 6th Internet congress 1979**
Del 1 - 5
- Human Resource Development for Project Management**
Expert seminar 1981
- Byggnadsstyrelsens **Kostnadsstyrning**
rapporter Del 1 och 2, rapport 145
- Brukarmedverkan**
Del 1 och 2, rapport 146
- Statskonsult **Strategisk planering - Statskonsult AB, 1974**
- Projektstyrning - Statskonsult AB, 1977**
- BYGGFORSKNINGSRÅDET**
- BFR T2:1976 **Kostnadskalkylering och kostnadsstyrning 1961 - 75**
En litteraturinventering
Anthony Barrett
- BFR R18:1976 **Kostnadsstyrning och installationer under projekteringsskedet**
Statistik och beräkningsmodeller
Olle Lindgren, Nils Edvardsson

- BFR R20:1977 **Årskostnader, kommunala byggnader - Årskostnader i byggnaders förvaltningsskede, byggnader för kommunala verksamheter**
Anna och Hans-Anker Holst
- BFR R22:1977 **Kalkyldata - Dataförsörjning för kalkylering i projekteringsprocessen**
Claes Grunewald, Göran Milton, Berndt Svensson
- BFR R23:1977 **Årskostnadskalkyler - Metoder för årskostnaders beaktande i utrednings- och projekteringsarbetet**
Rune Augustsson, Gunnar Forsaeus m fl
- BFR R24:1977 **KUB-systemet, kostnaders uppdelning under byggprocessen**
Olov Agri, Åke Berg m fl
- BFR R25:1977 **Kostnadsstyrd projektering - Organisationsmodeller och beslutsgång i kostnadsstyrd projektering**
A Heap, P-A Bergman m fl
- BFR R26:1977 **Produktkalkyler - Produktkalkylering i byggprocessen**
Kostnadsstruktur och kalkylsäkerhet
Jan Söderberg
- BFR R77:1977 **Referenskalkylen - Kalkylmetod baserad på mängdstatistik**
Olov Agri m fl
- BFR R78:1977 **Ansvar och kalkyler - Konsultens ansvar för kostnadskalkyler**
Folke Mohlin
- BFR T27:1977 **En ram att räkna med**
Metod att bestämma investeringsramar för kommunala byggnader
Anders Hahr
- BFR R33:1979 **Metoder för programskrivning som underlag för kostnadsstyrd projektering**
Ronny Bergens, Annie Kallidal m fl
- BFR R34:1979 **Principiell modell för kostnadsinformation i byggprocessens tidiga skeden**
Tarja Cronberg, Rolf Eriksson m fl

- BFR R54:1979 **Referenskalkylen**
Kalkylmetod baserad på mängdstatistik
Olov Agri m fl
- BFR R72:1979 **Den kommunala budgetprocessen**
Sten Jönsson, Rolf Lundin
- BFR R84:1979 **Kalkylsystem för projekteringsprocessen**
Fackområde bygg
Håkan Fjellström, Jan Söderberg
- BFR R85:1979 **Regler för kostnadsinformation**
Lennart Fahlström, Arne Persson, Leif Sundsvik
- BFR R86:1979 **Kalkylsystem för projekteringsprocessen**
Fackområde VVS
Bo Grundsell
- BFR R87:1979 **Ekonomiska projektdata**
Göte Bergman, Per Axel Bergman m fl
- BFR R101:1979 **Kalkylsystem för projekteringsprocessen**
Fackområde el
Assa Lundin, Stig Mårtensson, Jan Thulin
- BFR R104:1979 **Start, modeller och hjälpmedel i söka-ram-skedet**
Rolf Grönkvist, Claes F Johnsson
- BFR R103:1980 **Pryl III, Programhandlingskalkyl**
Anders Hahr
- BFR R104:1980 **Årskostnadskalkylering i projekteringsarbetet**
Gunnar Forsaeus, Bo Mattsson
- BFR R (koncept) **KOSMOS, Kostnadsstyrning, metoder och system**
Göran Milton, Håkan Fjellström

KPP - PROJEKTET

Den kommunala planläggningen och planeringsprocessen

- | | |
|--------------|---|
| BFR R1:1981 | KPP-projektet om kommunal planering - en introduktion
Hans Fog |
| BFR R2:1981 | KPP-projektet om ekonomisk flerårsplanering i kommuner
Håkan Westberg |
| BFR R3:1981 | KPP-projektet om kommunala bostadsbyggnadsprogram
Rolf H Reimers |
| BFR R4:1981 | KPP-projektet om kommunal fysisk översiktsplanering
Martin Edman |
| BFR R5:1981 | KPP-projektet om kommunal demokrati och planering
Gunnel Gustafsson |
| BFR R6:1981 | KPP-projektet om samordning i kommunen
Hans Bylund |
| BFR R7:1981 | KPP-projektet om människan i kommunala planer
Christina Skantze-Carlslund |
| BFR R8:1981 | KPP-projektet om planerande människor i kommunen
Ingrid Holfelt |
| BFR R9:1981 | KPP-projektet om planeringsvetenskap
Hans Lind |
| BFR R10:1981 | KPP-projektet om planering i en kommun - Alingsås
Gunilla Larborn-Friberg |
| BFR R11:1981 | KPP-projektets metodik
Uvärdering av ett experiment i tvärvetenskap
Göran Hermeren |

